UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LE

CONFLIT ITALO-ÉTHIOPIEN

DEVANT LA S. D. N.

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 10 Décembre 1937, à 13 h. 30.

PAR

Eugène-Louis LEROUX

Président : M. GIDEL, *professeur.*

Suffragants { MM. de la PRADELLE, *professeur.*
BASDEVANT, *professeur.*

PARIS
LIBRAIRIE TECHNIQUE ET ÉCONOMIQUE
3, RUE SOUFFLOT.

1937

LE CONFLIT ITALO-ÉTHIOPIEN

DEVANT LA S. D. N.

« La Société des Nations est ce que ses
« membres la font... Si elle échoue, c'est
« parce que ses membres manquent soit
« de la volonté, soit du pouvoir de s'ac-
« quitter de leurs obligations. »

Sir Samuel HOARE.

Discours prononcé à l'Assemblée Générale de la S. D. N., le 11 septembre 1935.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LE

CONFLIT ITALO-ÉTHIOPIEN

DEVANT LA S. D. N.

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 10 Décembre 1937, à 13 h. 30.

PAR

Eugène-Louis LEROUX

Président : M. GIDEL, *professeur.*

Suffragants { MM. de la PRADELLE, *professeur.*
BASDEVANT, *professeur.*

PARIS
LIBRAIRIE TECHNIQUE ET ÉCONOMIQUE
3, RUE SOUFFLOT, 3

1937

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

LE CONFLIT ITALO-ÉTHIOPIEN

DEVANT LA S. D. N.

INTRODUCTION

Parmi tous les problèmes que la Société des Nations eut à examiner depuis sa création, le conflit italo-éthiopien est certainement celui qui donna lieu aux plus ardentes controverses et qui obligea l'organisme de Genève à prendre les décisions les plus importantes. Jamais la Société des Nations n'avait été amenée jusqu'en 1935 à mettre en pratique l'article 16 du Pacte qui prévoit les mesures à appliquer à un État agresseur. Pour la première fois Genève va déclancher le mécanisme des sanctions dans des circonstances particulièrement graves. Circonstances graves non seulement par l'importance des mesures prises mais aussi parce que l'État visé était un membre fondateur de la Société des Nations : l'Italie, reconnue coupable d'agression contre un autre État membre de la Société des Nations : l'Éthiopie.

Lors du conflit du Chaco et du conflit sino-japonais les États membres n'avaient nullement appliqué toutes les dispositions du Pacte. Au contraire, au cours du conflit italo-éthiopien, l'opinion publique mondiale — il suffit de rappeler le « Peace Ballot » en Angleterre pour en marquer l'importance — allait pousser la Société des Nations

vers la mise en œuvre de toutes les mesures que le covenant met à la disposition des États membres pour arrêter toute agression. Aussi bien les sanctions ne furent-elles déclanchées qu'après que tous les moyens possibles de règlement amiable furent épuisés, la Société des Nations ayant toujours fait preuve d'une extrême conciliation.

Ainsi l'étude de l'action de la Société des Nations pendant le conflit italo-éthiopien nous a paru particulièrement intéressante, à la fois en elle-même et pour les dispositions du Pacte que cette action mit en jeu pour la première fois.

Après avoir étudié les origines du conflit, l'échec de la conciliation et le refus italien de se soumettre à la sentence d'arbitrage, nous exposerons comment l'Italie s'est vue condamnée d'abord par le Conseil de la Société des Nations puis par l'unanimité des États membres. L'étude des mesures prises en conséquence de cette condamnation sera ensuite examinée et nous essayerons de montrer comment, pour permettre d'ultimes tentatives de conciliation qui devaient aboutir à un nouvel échec, la Société des Nations, en ralentissant son action, en refusant l'application intégrale du Pacte, n'a pu empêcher la conquête par l'Italie de tout le territoire d'un État membre.

Dans le cours de notre étude nous n'avons pas pu ne pas insister sur les responsabilités italiennes. Aussi bien nous croyons que les faits et les documents officiels autant que le refus systématique du Gouvernement de Rome d'accepter les projets de résolution pacifique du conflit élaborés sous l'égide de la Société des Nations marquent la volonté systématique de l'Italie de poursuivre une guerre de conquête préméditée que rien ne justifiait.

En dernier lieu nous essayerons de dégager les raisons de l'échec de la Société des Nations et les conséquences qui peuvent en résulter pour l'organisation de la paix par la sécurité collective, dans le cadre de la Société des Nations.


Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546311_0039

CHAPITRE PREMIER

LES ORIGINES DU CONFLIT ITALO-ÉTHIOPIEN

SECTION I

Les causes réelles du conflit.

« La guerre est à l'homme ce que la maternité est à la femme. »
B. MUSSOLINI, 26 mai 1934.

C'est un fait incontestable que l'Italie, — dont il convient de ne point mésestimer l'aide efficace qu'elle apporta aux Alliés pendant la Grande Guerre, — ne tira de son intervention aucun bénéfice colonial ; elle ne participa nullement au partage des colonies des pays vaincus. Pourtant l'article 13 de l'Accord secret concernant la coopération de l'Italie à la guerre contre les Puissances centrales conclu à Londres le 26 avril 1915, entre la France, la Russie, la Grande-Bretagne et l'Italie, était ainsi conçu : « Dans le « cas où la France et la Grande-Bretagne augmenteraient « leurs domaines coloniaux d'Afrique aux dépens de « l'Allemagne, ces deux Puissances reconnaissent en prin- « cipe que l'Italie pourrait réclamer des compensations « équitables, notamment dans le règlement en sa faveur « des questions concernant la frontière des colonies ita- « liennes d'Erythrée, de Somalie et de Lybie et des colonies « voisines de la France et de la Grande-Bretagne. » Promesse non tenue par les Alliés ? Maladresse de M. Orlando ?

Désintéressement momentané du peuple italien des questions coloniales ? Il apparaît que ces trois facteurs ont eu une influence inégale mais certaine. Un fait seul demeure : le Traité de Versailles n'a rien attribué à l'Italie dans le partage des colonies allemandes et l'Italie, à mesure qu'elle se réorganisait politiquement, militairement et économiquement, se sentait frustrée de territoires qui lui avaient été formellement promis et qu'elle avait conscience d'avoir déjà payés de son sang.

En même temps que se développait ce sentiment chez le peuple italien, le consentement de la masse italienne au régime fasciste s'était peu à peu étendu et la nation toute entière se sentait plus forte. La préparation morale continue et minutieusement organisée donnait au gouvernement fasciste la certitude de pouvoir affronter toutes les éventualités ; dans son discours du 26 mai 1934 le « Duce » ne déclarait-il pas : « Je ne crois pas à la paix perpétuelle : « non seulement cela, je la crois déprimante et négatrice « des vertus fondamentales de l'homme qui ne se révèlent « pleinement que dans l'effort sanglant. » On pouvait lire également dans le *Lavoro fascisto* sous la signature d'un des lieutenants du « Duce », M. Tulio Cianetti, président de la Confédération Générale des Syndicats des travailleurs industriels : « Nous ne croyons pas à la paix éternelle qui « est l'héritage des cimetières... nous acceptons donc la « guerre comme un fait nécessaire, né avec l'homme et qui « mourra avec lui... les vœux, les traités, les discours et les « toasts sont remplis de bonnes intentions, mais les navires, « les canons, les aéroplanes et les gaz asphyxiants sont une « tangible et redoutable réalité . »

Une telle philosophie politique ne pouvait conduire qu'à la guerre. Pour l'Italie fasciste les nations « repues »

ne sauraient s'opposer à l'expansion coloniale italienne qui seule pouvait donner au régime le prestige indispensable à son maintien.

Comment en effet l'Italie pouvait-elle espérer compenser autrement que par l'expansion coloniale les deux redoutables facteurs que représentent pour ce pays la nécessité de canaliser l'excédent continu de sa population et la nécessité d'assainir une balance des comptes en déficit toujours croissant.

L'italie possède une balance commerciale [1] constamment déficitaire malgré tous les efforts faits depuis dix ans pour vivre dans une autarchie économique toujours plus accentuée. S'il fallait donner un exemple de ce désir constant d'autarchie économique, il suffirait de mentionner que ce pays est arrivé à produire lui-même en dépit de difficultés multiples le blé nécessaire à sa subsistance. Il convient de remarquer d'ailleurs que déficitaire de 6 milliards pour chacune des années 1925-1930, le déficit de la balance commerciale a été ramené à 1 milliard 1 /2 pour 1931, 1932 et 1933, mais est remonté à 2 milliards 1 /2 pour 1934 en dépit de l'adoption d'importantes mesures protectionnistes. Malgré l'importance et le soin apporté au tourisme, malgré sa politique particulièrement prudente en matière d'emprunts, l'Italie voit sa balance des comptes condamnée à un déficit quasi perpétuel.

Acquérir les matières premières indispensables, telle est une des raisons qui devait conduire l'Italie à rechercher de nouvelles colonies. Mais il y avait aussi pour elle son désir de rechercher de nouveaux territoires de peuple-

1. Voir Gerbel. Finances italiennes. (*Revue de France*, 1er octobre 1935.)

ment. C'est qu'en effet au 30 juin 1934, la population de l'Italie était évaluée à 42.425.000 habitants.

Le sol ne peut faire vivre une telle population. L'émigration fournissait autrefois un exutoire. Mais les pays d'émigration intense comme les États-Unis, se sont fermés ; l'émigration en Amérique du Sud ne présente plus maintenant ni dignité suffisante ni garanties d'humanité. Et l'idéal politique actuel interdit à l'Italie de laisser l'économie des pays étrangers bénéficier de l'apport des travailleurs italiens. La politique démographique italienne a atteint un degré tel que ce qu'on a appelé la colonisation intérieure — les Marais Pontins en sont un exemple remarquable — est désormais insuffisante. Pour continuer à faire de l'expansion démographique un facteur de puissance politique, des terres nouvelles devenaient indispensables [1]. La proximité géographique, la richesse de son territoire, l'impossibilité même de tout autre choix désignaient un seul pays : l'Éthiopie.

L'Éthiopie, dont la population actuelle est de l'ordre de 10 à 12 millions d'habitants possède des richesses agricoles et minières incontestables [2]. La haute plaine, salubre, présentant des conditions de climat auxquelles s'adaptent facilement les Européens, comporte d'immenses pâturages peuplés de troupeaux innombrables, en même temps qu'y prospère la culture des espèces oléagi-

1. Voir Buchet. « L'Éthiopie et l'expansion coloniale de l'Italie. » *Rev. de France*, 15 juin 1935.

2. Voir Lamare. « Les richesses minérales de l'Éthiopie. » *Illustration*, 28 septembre 1935.
Lemonon. « La valeur économique de l'Éthiopie. » *Journal des Economistes*, mars-avril 1937.
Mayor. « Les ressources de l'Éthiopie. » *Exportateur français*, 8 octobre 1936.

neuses et du blé. Le coton est par ailleurs cultivé dans la région du Harrar et, dans une proportion beaucoup plus importante, sur les bords des lacs Thorro-Scial et Regina Margherita. Tout le long du Flimma se rencontrent de nombreuses plantations de café et de maïs et les bords du lac Tsana sont d'une très grande fertilité. L'Éthiopie possède également des richesses forestières certaines, en particulier dans la région des lacs méridionaux, où la mise en valeur des immenses étendues boisées a déjà commencé ; il convient à cet égard de souligner les résultats obtenus par la Mission de la Consolata do Turino qui avait acquis le droit d'exploiter la forêt de Sajo, aux confins du Soudan anglo-égyptien.

Il semble enfin que les ressources minières de l'Éthiopie soient d'une richesse exceptionnelle. Sans parler des sables aurifères, particulièrement abondants dans les territoires du Kaffa, de l'Illobabur, du Sciangul et du Flimma, et surtout dans le Ouallega aux environs de Beni Chongoul, en négligeant même le platine qui existerait dans de nombreux torrents occidentaux en particulier dans le torrent de Birma et dans la rivière Birbir, on trouve dans les monts du Harrar des quantités appréciables de mica. On relève la présence de pétrole au nord de Haisea, de cuivre dans la région du Maggi et de fer dans de nombreux cours d'eau. L'anthracite est abondant dans les monts de Entotto et surtout de vastes gisements de sel de potasse existent en Dancalie septentrionale.

L'Éthiopie, ce pays qu'on a si justement appelé un « paradis situé dans l'enfer » pourrait donc facilement devenir, par une exploitation sérieuse et une mise en valeur rationnelle, l'un des plus riches du continent africain. Comment s'étonner dès lors que l'Italie ait immédiate-

ment pensé qu'il lui appartenait d'opérer cette « valorisation » qui lui permettrait de suppléer à ses besoins économiques en même temps qu'elle lui permettrait de développer les qualités très réelles qu'elle a montrées dans la colonisation et la mise en valeur de la Lybie.

Mais plus encore peut-être que ces raisons il y avait pour l'Italie fasciste une cause essentielle à la pénétration en Éthiopie, cause sentimentale mais combien importante : c'était la réparation de l'échec de 1896, c'était l'effacement de la défaite d'Adoua. L'Italie avait déjà tenté d'annexer l'Abyssinie. La proximité de ses colonies d'Afrique Orientale : Érythrée et Somalie l'avait conduite à essayer d'établir sur l'Éthiopie son protectorat. C'est à un désastre que cette tentative avait abouti et en octobre 1896, l'Italie avait dû accepter, par l'intermédiaire du commandant Nerazzini, la paix que lui offrait l'Éthiopie victorieuse et libre. Le traité d'Outchale (Ucciali) qui avait été conclu le 2 mai 1889 entre l'Empereur Ménelick et le Comte Antonelli et qui avait mis l'Éthiopie sous le protectorat nominal de l'Italie était abrogé : la reconnaissance par l'Italie de l'indépendance de l'Éthiopie était définitivement acquise.

Par la suite des relations se nouèrent entre les deux pays et devinrent même cordiales.

L'accord de Londres du 13 décembre 1906, intervenu entre la France, la Grande-Bretagne et l'Italie, avait d'ailleurs réparti entre les trois Puissances les zones d'influence et de pénétration économique en Éthiopie. Malheureusement il semble bien que les trois Puissances s'ingénièrent trop souvent à se créer mutuellement des obstacles. Jouer de ces influences rivales, pour empêcher toute influence réelle européenne fut la ligne de conduite qu'a-

dopta le Gouvernement éthiopien. Pourtant l'intégrité de l'Éthiopie était formellement reconnue par le traité. Celui-ci se bornait à protéger les intérêts respectifs des trois pays et à réglementer les concessions agricoles, industrielles, minières et commerciales en Éthiopie de manière qu'aucun des trois États ne nuise aux intérêts légitimes des deux autres. Cet arrangement dont on peut bien dire qu'il liquidait et délimitait nettement le problème éthiopien, n'eut dans la réalité aucune suite sérieuse, si l'on en excepte la consolidation certaine qu'il procura à la France de son privilège résultant de la concession de la construction du chemin de fer jusqu'à Addis-Abeba [1].

1. Voici le texte de ce traité du 13 décembre 1906 :

Arrangement concernant l'Abyssinie entre la France, la Grande-Bretagne et l'Italie.

L'intérêt commun de la France, de la Grande-Bretagne et de l'Italie étant de maintenir intacte l'intégrité de l'Éthiopie, de prévenir toute espèce de trouble dans les conditions politiques de l'Empire éthiopien, d'arriver à une entente commune en ce qui concerne leur conduite en cas de changement de situation qui pourrait se produire en Éthiopie et de pourvoir à ce que l'action des trois États en protégeant leurs intérêts respectifs tant dans les possessions britanniques, françaises et italiennes avoisinant l'Éthiopie qu'en Éthiopie même il ne résulte pas de dommages préjudiciables aux intérêts de l'une quelconque des trois puissances, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie donnent leur agrément à l'arrangement suivant :

Article premier. — La France, la Grande-Bretagne et l'Italie sont d'accord pour maintenir le statu quo politique et territorial en Éthiopie tel qu'il est déterminé par l'état des affaires actuellement existant et les arrangements suivants :

a) Les Protocoles anglo-italien des 24 mars et 15 avril 1891 et du 5 mai 1894 et les arrangements subséquents qui les ont modifiés y compris les réserves formulées par le Gouvernement français à ce sujet en 1894 et 1895 ;

b) La convention anglo-éthiopienne du 14 mai 1897 et ses annexes ;

c) Le traité italo-éthiopien du 10 juillet 1900 ;

d) Le traité anglo-éthiopien du 15 mai 1902 ;

e) La note annexée du traité précité du 15 mai 1902 ;

f) La convention du 11 mars 1862 entre la France et les Danakils ;

g) L'arrangement franco-anglais des 2 et 9 février 1888 ;

h) Les protocoles franco-italien du 24 janvier 1900 et du 10 juil-

En mai 1908 à Addis-Abeba, deux conventions furent conclues entre l'Italie et l'Éthiopie. L'une d'elles est rela-

let 1901 pour la délimitation des possessions italiennes et françaises dans le littoral de la mer Rouge et le golfe d'Aden.

i) La convention franco-éthiopienne pour les frontières du 20 mars 1897.

Il est entendu que les diverses Conventions mentionnées dans le présent article ne portent aucune atteinte aux droits souverains de l'Empereur d'Abyssinie et ne modifient en rien les rapports entre les trois Puissances et l'Empire éthiopien tels qu'ils sont stipulés dans le présent Arrangement.

Art. 2. — Pour les demandes de concessions agricoles commerciales et industrielles en Éthiopie, les trois Puissances donneront pour instructions à leurs Représentants d'agir de telle sorte que les concessions qui seront accordées dans l'intérêt d'un des trois États ne nuisent pas aux intérêts des deux autres.

Art. 3. — Si des compétitions ou des changements intérieurs se produisaient en Éthiopie, les Représentants de la France, de la Grande-Bretagne et de l'Italie observeraient une attitude de neutralité, s'abstenant de toute intervention dans les affaires du pays et se bornant à exercer telle action qui serait d'un commun accord considérée, comme nécessaire pour la protection des légations, des vies et des propriétés des étrangers et des intérêts communs des trois Puissances.

En tous cas, aucun des trois Gouvernements n'interviendrait d'une manière et dans une mesure quelconque qu'après entente avec les deux autres.

Art. 4. — Dans le cas où les événements viendraient à troubler le statu quo prévu par l'article 1er la France, la Grande-Bretagne et l'Italie feront tous leurs efforts pour maintenir l'intégrité de l'Éthiopie. En tous cas, se basant sur les accords énumérés au dit article elles se concerteraient pour sauvegarder :

a) Les intérêts de la Grande-Bretagne et de l'Égypte dans le bassin du Nil et plus spécialement en ce qui concerne la réglementation des eaux de ce fleuve et de ses affluents (la considération qui leur est due étant donnée aux intérêts locaux) sous réserve des intérêts italiens mentionnés au paragraphe *b*.

b) Les intérêts de l'Italie en Éthiopie par rapport à l'Érythrée et au Somaliland (y compris le Benadir) et plus spécialement en ce qui concerne l'hinterland de ses possessions et l'union territoriale entre elles à l'ouest d'Addis-Abeba ;

c) Et les intérêts français en Éthiopie par rapport au Protectorat français de la côte de Somalie à l'hinterland de ce protectorat et à la zone nécessaire pour la construction et le chemin de fer de Djibouti à Addis-Abeba.

Art. 5. — Le Gouvernement français communique aux Gouvernements britannique et italien :

1° L'acte de concession du chemin de fer franco-éthiopien du 9 mars 1894 ;

tive à la frontière italo-éthiopienne dans le Dancalia, l'autre concerne la frontière entre la Somalie italienne et les

2° Une communication de l'empereur Ménélick en date du 8 août 1904 dont la traduction est annexée au présent accord et qui invite la Compagnie concessionnaire à construire le second tronçon de Diré-Daoua à Addis-Abeba.

ART. 6. — Les trois Gouvernements sont d'accord pour que le chemin de fer de Djibouti soit prolongé de Diré-Daoua à Addis-Abeba avec embranchement éventuel vers Harrar, soit par la Compagnie de chemin de fer éthiopien en vertu des articles énumérés à l'article précédent soit par toute autre Compagnie privée française qui lui serait substituée avec l'agrément du Gouvernement français à la condition que les nationaux des trois pays jouiront pour les questions de commerce et de transit d'un traitement absolument égal à la fois sur le chemin de fer et dans le port de Djibouti. Les marchandises ne seront passibles d'aucun droit fiscal de transit au profit de la colonie ou du trésor français.

ART. 7. — Le Gouvernement français prêtera son concours pour qu'un Anglais, un Italien et un Représentant de l'Empereur d'Abyssinie fassent partie du Conseil d'Administration de la ou des Compagnies françaises qui seront chargées de l'exécution et de l'exploitation du chemin de fer de Djibouti à Addis-Abeba. Il est stipulé par réciprocité que les Gouvernements anglais et italien prêteront leur concours pour qu'un poste d'administrateur soit également assuré dans les mêmes conditions à un Français dans toute société anglaise ou italienne qui aurait été formée ou se formerait pour la construction ou l'exploitation d'un chemin de fer allant d'un point quelconque en Abyssinie à un point quelconque des territoires voisins anglais ou italien. De même il est entendu que les nationaux des trois pays jouiront pour les questions de commerce et de transit d'un traitement absolument égal à la fois sur les chemins de fer qui seraient construits par des sociétés anglaises ou italiennes et dans les ports anglais ou italiens d'où partiraient ces chemins de fer. Les marchandises ne seront passibles d'aucun droit fiscal de transit au profit des colonies ou des trésors anglais et italiens.

Les trois Puissances signataires sont d'accord pour étendre aux nationaux de tous autres pays le bénéfice des dispositions des articles 6 et 7 relatives à l'égalité de traitement en matière de commerce et de transit.

ART. 8. — Le Gouvernement français s'abstiendra de toute intervention en ce qui concerne la concession précédemment accordée au delà d'Addis-Abeba.

ART. 9. — Les trois Gouvernements sont d'accord pour que toute construction de chemin de fer en Abyssinie à l'ouest d'Addis-Abeba soit dans la mesure où un concours étranger est nécessaire exécutée sous les auspices de l'Angleterre. De même les trois Gouvernements sont d'accord pour que toute construction de chemin de fer en Éthiopie reliant le Benadir à l'Érythrée à l'ouest d'Addis-Abeba soit sous les

provinces de l'Éthiopie méridionale. Un mois plus tard les questions commerciales et de frontières entre l'Éthiopie et la Somalie italienne étaient également réglées.

Avec le ras Taffari, l'Éthiopie connaît la paix et la prospérité. Alors qu'il n'est que prince régent, il visite les principales Cours d'Europe et est notamment reçu à la Cour d'Italie en 1924. Le duc des Abruzzes lui rend sa visite en 1927, à l'occasion de son couronnement. Par ailleurs l'Italie avait, en 1925, reconnu les intérêts prédominants de l'Angleterre en ce qui concerne les eaux du lac Tsana, en considération de l'importance vitale que présente pour l'Égypte et le Soudan le maintien du volume des eaux en provenance du Nil Blanc et du Nil Bleu.

Le 2 août 1928 fut signé à Addis-Abeba pour une durée de vingt ans un traité « d'amitié et de collaboration » entre l'Italie et l'Éthiopie. Ce traité qui aboutit grâce

auspices de l'Italie. Le Gouvernement britannique se réserve le droit de se servir, le cas échéant, de l'autorisation accordée par l'Empereur Ménélik à la date du 26 août 1904 de construire un chemin de fer du Somaliland britannique à travers l'Éthiopie jusqu'à la frontière soudanaise, à la condition toutefois de s'entendre au préalable avec les Gouvernements français et italien, les trois Gouvernements s'interdisant de construire sans entente préalable aucune ligne pénétrant en territoire abyssin ou devant se raccorder aux lignes abyssines et de nature à faire concurrence directe à celles qui seront établies sous les auspices de l'une d'elles.

Art. 10. — Les représentants des trois puissances se tiendront réciproquement complètement informés et coopèreront pour la protection de leurs intérêts respectifs. Dans le cas où les représentants anglais français et italien ne pourraient pas se mettre d'accord, ils en référeraient à leurs Gouvernements respectifs et suspendraient en attendant toute action.

Art. 11. — En dehors des arrangements énumérés à l'article 1er et à l'article 5 de la présente Convention, aucun accord conclu par l'une quelconque des Puissances Contractantes en ce qui concerne la région éthiopienne ne sera opposable aux autres Puissances du présent arrangement.

Fait à Londres, le 13 décembre 1906.
(L. S.) P. Cambon, (L. S.) E. Grey
(L. S.) de San Guiliano.

aux efforts de M. Cora, ministre d'Italie à Addis-Abeba, est ainsi conçu [1] :

« S. M. Zoaditou, impératrice d'Éthiopie et S. M. Victor-Emmanuel III, roi d'Italie ont voulu que l'amitié de leurs deux États deviennent plus stable et durable et que les relations économiques entre les deux pays aillent en se développant. En conséquence. S. A. Impériale Taffari Makonnen, héritier du trône, et régent de l'Empire éthiopien au nom de l'impératrice Zoaditou, en son nom personnel et au nom de leurs successsurs, et le commandant Giuliano Cora, ministre plénipotentiaire du royaume d'Italie, au nom de S. M. le Roi Victor-Emmanuel III et de ses successeurs, ont convenu ce qui suit :

ARTICLE PREMIER. — Il existera une paix constante et une amitié perpétuelle entre l'Empire éthiopien et le Royaume d'Italie.

ART. 2. — Les deux Gouvernements s'engagent mutuellement à n'entreprendre sous aucun prétexte, aucune action qui puisse nuire à l'indépendance de l'autre et à sauvegarder les intérêts de leur pays respectif.

ART. 3. — Les deux Gouvernements s'engagent à développer et à faire prospérer le commerce existant entre les deux pays.

ART. 4. — Les citoyens, sujets et protégés éthiopiens lors de leur établissement en Italie et dans ses colonies et les Italiens lors de leur établissement en Éthiopie pour leur commerce et leur travail, pour leurs besoins et leur subsistance et pour tout ce qui concerne l'exercice de leurs professions, de leur commerce et de leur travail, sont tenus d'observer et de respecter les lois de l'État où ils demeurent.

Il reste entendu que continueront à être appliquées aux citoyens sujets et protégés italiens en Éthiopie les dispositions de l'article 7 du Traité entre l'Empire éthiopien et la République française conclu le 10 janvier 1908 tant que ce dernier traité restera en vigueur.

1. *Documents politiques, diplomatiques et financiers*, octobre 1936.

ART. 5. — Les deux Gouvernements s'engagent à soumettre à une procédure de conciliation ou d'arbitrage les questions qui se poseront entre eux et qui n'auront pu être résolues par les voies diplomatiques ordinaires ; des notes seront échangées, d'un commun accord entre les deux Gouvernements au sujet du choix des arbitres.

ART. 6. — Le présent traité sera enregistré à la Société des Nations, sera ratifié et l'échange des ratifications aura lieu à Addis-Abeba le plus tôt possible.

ART. 7. — Le présent traité aura une durée de vingt ans à partir de l'échange des ratifications. A l'expiration de ce délai, il sera renouvelé d'année en année.

Fait en double exemplaire et d'un contenu identique dans les deux langues officielles, italienne et amharique, une copie restant aux mains du Gouvernement éthiopien.

Addis-Abeba, 2 août 1928.

L'Italie concéda alors au Gouvernement éthiopien pour 130 ans une zone franche dans le port d'Assab et obtint en contre-partie l'autorisation de construire une route carrossable dont le premier tronçon allait d'Assab à Dessié et le second de Setit à Gondar. On ne peut s'empêcher de remarquer que cette route était destinée à concurrencer le chemin de fer de Djibouti. En fait la construction ne fut jamais entreprise puisque la commission italienne envoyée pour étudier les tracés ne commença jamais ses travaux, et la zone franche d'Assab ne fut pas utilisée. Pourtant on ne peut nier que les relations italo-éthiopiennes se fussent sérieusement améliorées au moment des accords de 1928 puisque l'Italie fut avec la France la puissance qui a le plus contribué à l'entrée de l'Éthiopie à la Société des Nations en 1923. Nous aurons à indiquer ultérieurement les conditions curieuses, au regard du conflit actuel, de cette admission, mais cette intervention de

l'Italie en faveur de l'entrée de l'Éthiopie à Genève semble bien dénoter combien les relations entre les deux pays étaient devenues plus amicales.

Pourtant en dépit de ce renforcement des relations italo-éthiopiennes, de très nombreux incidents continuèrent à se produire entre les deux pays surtout en ce qui concerne la délimitation des frontières et ces incidents ont alimenté les critiques nombreuses et constantes dont le Gouvernement éthiopien a été l'objet dans la presse italienne ces dernières années. En même temps que ces critiques deviennent plus vives et que le dessein italien se précise chaque jour davantage, les Italiens font un gros effort pour développer leur propagande politique en Abyssinie et, dès 1932, leurs agents commerciaux en Éthiopie sont remplacés par des fonctionnaires de carrière ou du cadre colonial. Le nombre de ces agents fut rapidement porté à six (Addis-Abeba, région du Harrar, Dessié capitale du Wolo, Gondar ancienne capitale abyssine, Adoua et Dobra-Margos, capitale du Godjam).

Au printemps 1934 la « grande pensée » du régime fasciste est connue : le fait que le « Duce » prend personnellement la direction du ministère des Colonies montre l'importance que revêt désormais pour l'Italie la question coloniale. En octobre 1934, c'est-à-dire six semaines avant les incidents de Oual-Oual, M. Agostini Orsini écrivait dans la revue *Azione Coloniale* que l'Italie devait réunir entre ses mains toute la côte de Somalie et l'Éthiopie, toutes les villes de la côte de la Mer Rouge à l'Océan Indien et toutes les terres de l'Intérieur pour constituer un glacis vers l'Asie, une forteresse sur l'Océan Indien et le Pacifique, contrôlant l'issue vers la mer et la porte des Indes.

L'auteur ajoutait : « C'est à l'Italie, à son économie

« métropolitaine et à ses colonies qui entourent l'Éthiopie « sur plus de la moitié des terres côtières, que peut seule- « ment être confiée la collaboration économique européenne « en Éthiopie. »

L'aventure coloniale est décidée ; les événements vont bientôt fournir le prétexte à l'entrée en action.

SECTION II

Le prétexte[1].

« L'objet actuel de la querelle semble, bien modeste : une ligne de puits dans une région désertique que parcourent sous un ciel de feu quelques tribus pillardes. »

Agence quotidienne française *La Tendance*, 18 février 1935.

Le 23 novembre 1934 vers 11 h. 1/2 du matin, la commission mixte anglo-éthiopienne pour la délimitation de la frontière entre la Somalie britannique et l'Éthiopie arrivait devant Oual-Oual. Cette commission, ayant terminé la délimitation de la frontière, avait été chargée par les Gouvernements éthiopien et britannique d'étudier sur place la question des pâturages de l'Ogaden, question qui avait fait l'objet des lettres échangées le 4 juin 1897 entre Sir Ronett Rood et le Ras Makonnen, en complément du traité anglo-éthiopien du 14 mai 1897. La mission était commandée du côté anglais par le lieutenant-colonel Clifford et du côté éthiopien par Tessama Bante et Lorenzo Teezaz ; ce dernier, né en Érythrée, se déclarait docteur de l'Université de Montpellier. A Oual-Oual la commission se trouva en présence d'un poste italien occupé par une

1. Voir S. D. N. *Questions politiques*, 1935, VII, 3.

« banda » de Dubats (soldats indigènes italiens) sous le commandement du capitaine Cimmaruta et les Italiens s'opposèrent à l'avence de la commission en arguant de la souveraineté de l'Italie sur ce territoire.

Dès maintenant on peut s'étonner d'une telle prétention qui est en contradiction absolue avec la convention intervenue le 16 mai 1908 entre l'Italie et l'Éthiopie et dont le texte est ainsi conçu [1] :

ARTICLE PREMIER. — La ligne frontière entre les possessions italiennes de la Somalie et des provinces de l'empire éthiopien part de Dolo au confluent du Daua et du Ganale, se dirige vers l'Est en suivant le cours du Maidaba et continue jusqu'à Uebi-Chebeli, en suivant les limites territoriales entre la tribu de Rohanuin, laquelle reste sous la dépendance de l'Italie et toutes les tribus au nord de celle-là lesquelles restent sous la dépendance de l'Abyssinie.

ART. 2. — Le point frontière sur l'Uebi-Chebeli se trouvera au point de jonction du territoire de la tribu de Baddi-Addi laquelle reste sous la dépendance de l'Italie, avec le territoire des tribus résidant au-dessus de Baddi-Addi, lesquelles restent sous la dépendance de l'Abyssinie.

ART. 3. — Les tribus sur la gauche du Guiba, celle de Rahanuin et celles sur l'Uebi-Chebeli, au-dessous du point frontière seront sous la dépendance de l'Italie. Les tribus du Dégoclia, Afgab, de Djedjedi et toutes les autres qui se trouvent au nord de la ligne frontière seront sous la dépendance de l'Abyssinie.

ART. 4. — Partant de l'Uebi-Chebeli la frontière se dirige vers le Nord-Est suivant le tracé accepté en 1897 par le Gouvernement italien. Tout le territoire appartenant aux tribus du côté de la côte restera sous la dépen-

1. S. D. N. *Questions politiques*, 1935, VII, 3, p. 5.

dance de l'Italie ; tout le territoire de l'Ogaden et tout le territoire des tribus du côté de l'Ogaden resteront sous la dépendance de l'Abyssinie.

En application de ce traité et notamment de l'article 4, la frontière fut tracée parallèlement à la côte et à 180 milles de celle-ci. Le Négus dans un interview qu'il accordait au correspondant du *Times* en février 1935 pouvait très justement faire remarquer que la frontière ainsi délimitée figurait sur toutes les cartes italiennes. Il en était ainsi en particulier de la carte dressée par le cartographe officiel M. Achille Dardano et éditée par le ministère italien des Colonies. Sur cette carte Oual-Oual se trouve à plus de 150 kilomètres de la frontière, à l'intérieur du territoire éthiopien. De plus la carte établie par la section géographique de l'état-major britannique publiée en 1925 par le War Office sous le n° 2.871 fixe l'endroit où a eu lieu la rencontre de l'escorte éthiopienne avec la troupe italienne et où devait se produire la bataille du 5 décembre 1934, nettement à l'intérieur du territoire éthiopien. A l'aide de l'échelle figurant au bas de la carte officielle anglaise on peut clairement constater que Oual-Oual se trouve à 240 milles de la côte et par suite à 60 milles, soit environ 100 kilomètres, à l'intérieur du territoire éthiopien de la ligne frontière définie par le traité de 1908. La mission mixte anglo-éthiopienne était donc certaine de se trouver en territoire abyssin. Il faut ajouter cependant que le poste fortifié italien qui se trouvait sur une hauteur, à environ 1.400 mètres et au sud de Oual-Oual, n'était pas ignoré de l'Angleterre puisque M. Eden, répondant au travailliste Palong eu cours de la séance de la Chambre des Communes du 22 février 1935, reconnut que « la présence d'une gar-

nison à Oual-Oual était connue du Gouvernement britannique depuis le début de l'année 1931 ».

La commission et l'escorte éthiopienne, qui se montait environ à mille hommes, s'installèrent néanmoins à Oual-Oual à proximité des puits nécessaires à leur ravitaillement. Dans la matinée un sous-officier somali de l'escorte fut fait prisonnier par les Italiens et dans l'après-midi une lettre commune de protestation était adressée par les deux Commissaires éthiopien et britannique au capitaine Cimmaruta « commandante del settore banda ». Voici le texte de cette communication [1] :

Walwal, le 23 novembre 1934.

Les Commissaires britannique et éthiopien de la Commission de délimitation entre l'Éthiopie et le Somaliland britannique vous présentent leurs compliments.

Ils regrettent de constater qu'un empêchement à main armée a été opposé à leur libre circulation en Éthiopie, par l'autorité italienne dans la région de Walwal. Un sous-officier éthiopien faisant partie de la Commission a même été enlevé de vive force avec son arme. La susdite Commission se trouve dans cette région pour étudier la question de pâturage prévue au deuxième paragraphe de l'annexe 5 au traité anglo-éthipoien du 14 mai 1897, traité qui a été dûment reconnu par l'Italie dans l'article 1er de l'accord signé à Londres le 13 décembre 1906 entre la Grande-Bretagne, la France et l'Italie. Bien que la frontière entre l'Éthiopie et la Somalie italienne ne soit pas encore démarquée, le Commissaire éthiopien attire l'attention de l'autorité italienne sur les termes de la Convention italo-éthiopienne du 16 mai 1908, relative au tracé de cette même frontière.

En conséquence, les Commissaires britannique et éthio-

1. S. D. N. *Questions politiques*, 1935, VII, 3, p. 14.

pien protestent formellement contre les agissements de l'autorité italienne à leur égard.

Copie de la présente protestation est transmise à leurs Gouvernements respectifs, à Londres et à Addis-Abeba

(*Signé*) E. H. M. CLIFFORD, Lieutenant-Colonel.
Commissaire britannique

(*Signé*) Tessemma BANTE
Commissaire Éthiopien.

Le lendemain 24 novembre le lieutenant-colonel Clifford adressait en son nom personnel au capitaine Cimmaruta une lettre ainsi conçue [1] :

Walwal, le 24 novembre 1934.

Monsieur le Capitaine,

J'ai l'honneur de vous faire savoir ce qui suit :

Pour la durée de sa tâche actuelle en territoire éthiopien, la sécurité de la Mission britannique dépend bien entendu du Gouvernement éthiopien. Au cours de la journée d'aujourd'hui, il est devenu évident que, devant l'attitude provocatrice adoptée par l'autorité italienne, la présence de la Commission anglo-éthiopienne à Walwal risquerait fort de produire un incident international regrettable. Je caractérise l'attitude de votre Gouvernement comme provocatrice, surtout après la conduite de deux avions numéro d'immatriculation S. O. 4 et S. O. 7 qui survolaient à très faible altitude où elle était en discussion avec vous et ensuite au-dessus de mon campement où flottait le drapeau national, l'un d'eux le n° S. O. 4 en braquant son fusli mitrailleur sur les membres de la Commission, leur escorte et leur personnel.

Dans ces circonstances, et dans le but d'éviter de compliquer la situation pour les autorités éthiopiennes, j'ai

1. S. D. N. *Questions politiques*, 1935, VII, 3, p. 16.

décidé de retirer la Mission britannique jusqu'à Ado où j'attendrai en commun, avec la Mission éthiopienne, la réponse de votre Gouvernement à la protestation commune qui vous a été envoyée hier soir par mon collègue étiopien et moi-même.

Je vous serais reconnaissant de vouloir bien transmettre cette lettre à votre Gouvernement.

Pour ma part, j'envoie copie à mon propre Gouvernement à Londres, ainsi qu'au Gouvernement éthiopien.

Veuillez agréer, Monsieur le Capitaine, l'expression de ma considération distinguée.

(*Signé*) F. H. M. CLIFFORD,
Lieutenant-Colonel R. E.
Commissaire britannique.

Ainsi la mission britannique devant les manifestations hostiles dont elle était l'objet décidait de se retirer vers le Nord ; elle allait camper à Ado puis à Harar-Dighed.

Le 26 novembre le capitaine italien provoquait un nouvel incident en adressant au Fitaurari Cheffera, gouverneur de Djig-Djiga et de l'Ogaden et chef de l'escorte éthiopienne chargée d'assurer la protection de la mission, une lettre comminatoire dans laquelle il le qualifiait de « capo chifta » (chef de brigands). Les deux Commissaires avaient répondu par la lettre commune ci-après [1] :

British-Ethiopien Bondary Commission.

Ado (Walwal), le 26 novembre 1934.

Al Capitaine Cimmaruta Car. Uff. Roberto
Inspthore Coline del Nogal e Miguirtini à Wardair.

Nous venons de prendre connaissance de la lettre que vous avez adressée de Wardair en date d'aujourd'hui au

1. S. D. N. *Questions politiques*, 1935, VII, 3, p. 19.

Fitaurari Cheffera, gouverneur de Djig-Djiga et de l'Ogaden.

Comme vous le savez le Fitaurari Cheffera est actuellement le Chef de l'Escorte éthiopienne qui assura la sécurité de cette commission.

A Walwal, nous vous avons déjà expliqué très nettement le but de notre mission. Nous aimons à croire que vous ignorez la signification du mot « Chifta », parole qui n'est pas employée de cette façon dans une communication internationale.

Nous prenons acte des termes et du ton général de votre lettre que nous ne tarderons pas à remettre à nos Gouvernements respectifs de Londres et d'Addis-Abeba.

Veuillez agréer, Monsieur le Capitaine Cimmaruta, nos salutations distinguées.

Pour le Commissaire éthiopien.

(*Signé*) Lorenzo TEEZAZ

(*Signé*) E. H. M. CLIFFORD,
Lieutenant-Colonel R. E.
Commissaire britannique.

Il est certain qu'il n'appartenait pas au Capitaine Cimmaruta de discuter le fond de la protestation de la Commission mixte ; la question de l'appartenance de Oual-Oual ne pouvait être réglée effectivement que par les deux Gouvernements. L'officier italien n'avait pas manqué de le faire remarquer aux commissaires lors de leur entrevue du 24 novembre peu de temps avant le départ de la mission anglaise. Il s'était simplement borné à proposer l'ouverture d'une enquête commune concernant l'incident de la capture du sous-officier somali de l'escorte éthiopienne. La version italienne de cet incident était que le sous-officier, autrefois déserteur de l'armée italienne, s'était volontairement constitué prisonnier. Mais l'enquête commune proposée n'eut

pas lieu et après le départ de la mission anglaise les difficultés entre Italiens et Éthiopiens ne manquèrent pas de s'aggraver rapidement. Elles furent causées principalement par la volonté des Éthiopiens d'accéder librement, sans aucun contrôle italien, aux points d'eau indispensables à la subsistance des troupes éthiopiennes. Pendant treize jours Éthiopiens et Italiens se trouvèrent ainsi face à face sans cependant que l'on eût à enregistrer d'incident décisif. Les Italiens prétendirent cependant que les Éthiopiens, qui avaient reçu de nombreux renforts, cherchèrent à provoquer des désertions parmi les troupes indigènes italiennes et les défièrent au combat par des fantasias guerrières, suivant la coutume abyssine.

Le 5 décembre 1934 à 15 h. 30 une bataille s'engagea entre les deux troupes. Les Italiens d'une part et les Éthiopiens d'autre part se défendent d'avoir aucune part dans le déclenchement de cette action. Tandis que les Italiens déclarent avoir nettement distingué le signal de l'attaque donné par un soldat éthiopien, leurs adversaires affirment qu'il y eut attaque inoppinée des éléments italiens. Les deux seules mitrailleuses dont disposait l'escorte, déclarent les Éthiopiens, étaient couvertes de leurs housses ; les chefs et les soldats sauf les sentinelles étaient dans leurs tentes et le commandant en second de l'escorte fut blessé alors qu'il sortait de sa tente personnelle. Quoi qu'il en soit, avec l'aide de leurs avions et d'un char d'assaut les Italiens obligèrent les Éthiopiens à se replier vers Ado situé à 30 kilomètres environ de Oual Oual ; les Éthiopiens avaient eu 107 hommes tués et 45 blessés ; les Italiens 30 morts et 60 blessés.

Dans la matinée du 6 décembre le ministre des Affaires étrangères d'Éthiopie ayant eu connaissance de ces incidents, adressait une protestation orale au chargé d'Affaires d'Italie, protestation qui fut confirmée par deux notes écrites les 6 et 7 décembre. En réponse à ces deux notes le chargé d'Affaires d'Italie, au cours d'une entrevue avec M. Herrouy, ministre des Affaires étrangères d'Éthiopie, l'informa oralement que le Gouvernement italien entendait obtenir la punition des coupables, des excuses de la part du Gouvernement de Harar, le salut au drapeau national italien et une réparation pécuniaire pour les morts et les blessés, réparation dont il se réservait de fixer ultérieurement les modalités. Cette communication fut confirmée par une note orale dans la journée du 8 et par deux notes écrites le lendemain 9 décembre.

Cependant, la Commission mixte, ayant quitté définitivement Ado le 8 décembre 1934, les avions militaires italiens survolèrent cette localité ce même jour. Les témoignages du lieutenant Collingwood et du caporal Griffith rendent le fait incontestable. Après le départ de ces derniers, alors que l'arrière-garde de l'escorte de la Commission était demeurée dans le village, un avion militaire italien lança sur Ado 5 bombes. Les reconnaissances d'avions militaires italiens continuent ainsi dans toute la province d'Ogaden et des bombes auraient été notamment lancées sur un poste éthiopien situé à Guerlogubi. Devant ces faits, dans une note du 9 décembre 1934, le Gouvernement abyssin demanda l'application de l'article 5 du traité d'amitié, de conciliation et d'arbitrage du 2 août 1928 [1].

1. S. D. N. *Questions politiques*, 1935, VII, 3, p. 10.

Répondant à cette note le 11 décembre 1934 [1], l'Italie :

1° affirmait sa souveraineté sur Oual-Oual ;

2° approuvait entièrement la conduite du capitaine Cimmaruta ;

3° déclarait que toute la responsabilité des derniers incidents incombait au Gouvernement éthiopien ;

4° réclamait des excuses formelles ;

5° demandait une indemnité de plus de 200.000 thalers

6° exigeait la punition et la destitution d'officiers éthiopiens.

Aucune réponse n'était faite à la demande d'application de l'article 5 du traité d'arbitrage italo-éthiopien.

L'Éthiopie ayant renouvelé sa proposition d'arbitrage par l'intermédiaire de son chargé d'Affaires à Rome, l'Italie répondit le 14 décembre en déclarant que l'agression incombant à l'escorte éthiopienne « le Gouvernement italien ne voit pas comment la solution d'un incident d'une telle nature pourrait être soumise à une décision arbitrale ». Le Gouvernement italien après cette déclaration insistait pour obtenir le plus rapidement possible les réparations et les excuses qu'il avait déjà demandées et qu'il renouvelait en termes pressants. Il devient évident que l'Italie ne veut à aucun prix une solution pacifique de l'incident : le prétexte à l'intervention est trouvé, l'Italie est bien résolue à exploiter tous les incidents précédents pour des fins d'impérialisme et de conquête. C'est dans ces conditions que dans la soirée du 14 décembre 1934, l'Éthiopie décide de saisir le Conseil de la Société des Nations.

L'Éthiopie était en effet depuis le 28 septembre 1923

1. *Id.*, p. 10 et 11.

membre de la Société des Nations [1]. Il est intéressant de noter que c'est la France qui dès 1919, avait proposé l'adhésion de l'Éthiopie au Covenant, et qui, à cette époque avait présenté sa candidature à Genève. Il convient de se souvenir de l'opposition faite à cette admission en 1923 par les délégués suisse, hollandais, letton et norvégien : MM. Motta, London, Merovics et le docteur Nansen. Cette opposition s'était cristallisée dans les demandes d'ajournement répétées présentées au nom de l'Empire britannique par lord Halifax et l'Australien Sir Joseph Cook. La France n'était soutenue dans son désir de voir l'Éthiopie siéger à Genève que par M. Louwers, au nom de la Belgique, et M. Tchéou Wei au nom de la Chine. Et si l'admission immédiate de l'Éthiopie fut décidée en dépit des accusations, — anglaises en particuliers, — de contrebande d'armes, de traite des esclaves, d'absence de certitude quant à l'autorité du pouvoir central sur l'ensemble du territoire éthiopien, si toutes les graves objections à l'entrée de l'Éthiopie à Genève purent être surmontées, ce fut certes grâce à la souplesse et à la ténacité de la France et à son admirable représentant M. Henry de Jouvenel, mais ce fut aussi grâce à la collaboration et à l'aide de l'Italie fasciste. Ne pouvait-on pas lire dans *l'Idea Nazionale* du 26 septembre 1923 les lignes suivantes :

« L'Italie a toujours été fidèle aux engagements pris « tendant à l'intégrité de l'Empire Éthiopien, dont elle a « reconnu et respecté l'indépendance. Elle n'avait donc et « n'a aucun motif pour s'opposer à l'admission de l'Éthiopie « dans la Société des Nations ».

1. Voir J. Bardoux. « Comment l'Éthiopie entra à Genève. » *Le Temps*, 26 août 1935.

C'est à cette même Société des Nations, où elle était entrée grâce à l'Italie, que l'Éthiopie va, devant l'intransigeance fasciste, demander protection et exiger l'application des règles internationales dont le respect est la condition même de l'existence de l'organisme de Genève et du maintien de la paix par le droit.

CHAPITRE II

LES TENTATIVES DE CONCILIATION

SECTION I

La résolution du Conseil de la S. D. N. du 19 janvier 1935[1].

> « Vous me permettrez de rendre hommage à l'idéal de fraternité humaine dont s'inspirent vos délibérations. »
>
> Discours du Dedjazmatch Nado le 28 septembre 1923, lors de l'entrée de l'Éthiopie à la S. D. N.

C'est le 14 décembre 1934 que le Gouvernement éthiopien a adressé au Secrétariat général de la Société des Nations un radiogramme appelant l'attention du Conseil sur les incidents précédemment signalés. Le Gouvernement italien, dans sa réponse du 16 décembre 1934, renouvela son refus d'accepter la procédure d'arbitrage réclamée par Addis-Abeba ainsi que sa demande d'excuses et de réparations pécuniaires. Il n'était pas encore fait de réponse aux accusations éthiopiennes, en particulier en ce qui concerne le bombardement d'Ado. C'est seulement à la suite d'un nouveau télégramme du Gouvernement éthiopien au Secrétariat général de la Société des Nations le 18 décembre 1934 [2], que l'Italie dans une deuxième réponse

1. S. D. N. *Questions politiques*, 1935, VII, 10.
2. S. D. N. *Questions politiques*, 1935, VII, 10, p. 5.

le 24 décembre [1], exposait sa thèse d'une manière plus précise. Elle déclarait qu'il y avait eu, non pas bombardement d'Ado « puits de souveraineté indéterminée » mais réponse aux coups de fusil tirés sur un avion de reconnaissance par des détachements éthiopiens en marche vers les lignes italiennes. C'est seulement après que l'avion fut atteint, que deux bombes furent lancées par les aviateurs, près de l'entrée de la Zeriba. L'Italie opposait un démenti formel au bombardement de Gherlogubi et maintenait la responsabilité entière de l'Éthiopie dans l'incident de Oual-Oual. Enfin, rejetant sur Addis-Abeba la responsabilité de la non-délimitation des frontières le Gouvernement italien se déclarait disposé à reprendre ces travaux, « bien entendu après que le Gouvernement éthiopien aura donné les satisfactions dues pour réparer le droit offensé par l'agression flagrante d'Oual-Oual, par laquelle le Gouvernement éthiopien a violé les traités existants entre les deux pays et le pacte de la Société des Nations ». Il n'était toujours pas fait droit à la demande d'application de la procédure d'arbitrage.

De nouvelles communications furent ensuite adressées à la Société des Nations par l'Éthiopie le 24 décembre 1934 et par l'Italie le 28 décembre. Les deux parties maintenaient leurs positions sans apporter aucun élément nouveau si ce n'est l'engagement d'une autre controverse provenant de l'occupation par les Italiens d'Afdub, localité du district de Uarder. Cependant, le 31 décembre, dans ses observations sur les réponses italiennes, l'Éthiopie, en même temps qu'elle proclamait sa pleine souveraineté territoriale sur Oual-Oual, Ado et Afdub en réponse à la qualification ita-

1. S. D. N. *Journal Officiel*, février 1935, p. 250.

lienne de « lieux dont la souveraineté est indéterminée », l'Éthiopie pouvait légitimement prendre acte du bombardement d'Ado, avoué par l'Italie. Le Gouvernement abyssin se refusait très justement à admettre que les satisfactions demandées par l'Italie lui soient accordées préalablement à toute enquête établissant les responsabilités respectives mais il déclarait solennellement qu'il était prêt à satisfaire les demandes italiennes si les responsabilités étaient prouvées à son encontre.

L'Éthiopie continuant à ne pouvoir obtenir de l'Italie une réponse concernant sa demande d'arbitrage, demanda le 3 janvier 1935 [1] qu'en application de l'article 11 du Pacte de la Société des Nations toutes mesures fussent prises pour sauvegarder efficacement la paix. Cet article 11 est ainsi conçu :

1. « Il est expressément déclaré que toute guerre ou « menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un « des Membres de la Société, intéresse la Société toute « entière et que celle-ci doit prendre les mesures propres à « sauvergarder efficacement la paix des nations. En pareil « cas, le Secrétaire général convoque immédiatement le « Conseil, à la demande de tout Membre de la Société.

2. « Il est, en outre, déclaré que tout Membre de la Société « a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assem- « blée ou du Conseil sur toute circonstance de nature à « affecter les relations internationales et qui menace par « suite de troubler la paix ou la bonne entente entre nations, « dont la paix dépend. »

Le 15 janvier, le Gouvernement éthiopien déposa à l'appui de cette demande un mémoire [2] dans lequel après

1. S. D. N. *Journal Officiel*, février 1935, p. 252.
2. S. D. N. *Journal Officiel*, février 1935, p. 252 à 274.

un exposé très complet des faits, il priait le Conseil de la Société des Nations d'inviter le Gouvernement italien à s'abstenir de toute agression. Conformément à cette requête, le Conseil décida le 17 janvier d'inscrire la question à l'ordre du jour de sa session. Le 19 janvier, une lettre de la délégation italienne déclarait, pour la première fois, que le règlement des incidents pouvait avantageusement se poursuivre conformément au traité de 1928, étant entendu qu'entre temps toutes mesures opportunes seraient prises afin d'éviter de nouveaux incidents. Devant les sentiments de conciliation de l'Italie et devant son acceptation de poursuivre le règlement de l'incident conformément à l'esprit du traité de 1928, l'Éthiopie accepta l'ajournement de sa requête à la prochaine session du Conseil, afin de permettre la continuation des négociations directes en vue d'une entente entre les deux pays. Dans ces conditions, le Conseil de la Société des Nations vota le 19 janvier 1935 la résolution suivante [1] : « Le Conseil, « prenant acte des lettres qui ont été adressées à M. le « Secrétaire général par le représentant du Gouvernement « royal d'Italie d'une part, et par le représentant du « Gouvernement impérial d'Éthiopie de l'autre, par les- « quelles, animés de sentiments de conciliation, ils se « déclarent disposés à poursuivre le règlement de l'inci- « dent conformément à l'esprit du traité d'amitié italo- « éthiopien de 1928 et à l'article 5 dudit traité et cons- « tatant qu'ils s'engagent à prendre toute mesure oppor- « tune et à donner toutes instructions utiles afin d'éviter « de nouveaux incidents, ajourne à la prochaine session, « la discussion de la requête éthiopienne. »

1. S. D. N. *Questions politiques*, 1935 VII, 10, p. 11.

Le Conseil de la Société des Nations comptait beaucoup sur l'action conciliatrice de la France et de l'Angleterre pour aider à la solution pacifique du différend. Ces deux nations étaient en effet particulièrement intéressées au maintien de la paix en Éthiopie.

Pour l'Angleterre, la situation géographique de l'Éthiopie offre un intérêt considérable. Le haut massif abyssin comprend les trois grandes sources orientales du Nil : l'Atbara, le Bahr El Azrek ou Nil Bleu et le Sobat et tout gouvernement anglais ou égyptien doit veiller avant tout au maintien du cours normal du Nil, source de la prospérité de l'Égypte. Par ailleurs, la proximité du Kénia britannique et de la Somalie anglaise, la nécessité de laisser libre la route des Indes ne pouvaient que donner à l'Angleterre le désir très vif de résoudre pacifiquement le conflit. M. Michel Côte définissait ainsi la politique constante de l'Empire britannique : « Affaiblir l'entité Éthiopie sans « l'absorber et éviter que toute autre influence que la sienne « devienne prépondérante à Addis-Abeba. »

La France elle aussi était particulièrement désignée pour servir de médiatrice entre les deux nations dont elle est également l'amie. Ayant d'importants intérêts en Éthiopie, attachée à la liberté de la mer Rouge, — Djibouti est sur la route de l'Indochine, — elle doit sauvegarder d'autre part la vie économique de la côte de Somalie française, le chemin de fer Djibouti-Addis-Abeba assurant vers la Somalie française le débouché de toute la production éthiopienne.

Les deux Puissances, également soucieuses du maintien de la paix, profondément attachées à la Société des Nations, allaient donc s'employer à faire aboutir au plus vite les négociations directes italo-éthiopiennes. Malheureusement il semble bien que M. Mussolini n'ait cherché qu'à gagner

du temps en amenant la Société des Nations à prendre la résolution du 19 janvier 1935. Toute campagne militaire en Éthiopie ne pouvant commencer en raison des conditions climatériques, qu'à la fin de l'été, l'Italie pouvait ainsi prendre toutes mesures pour préparer « sa » guerre. Le général de Bono, nommé le 15 janvier haut commissaire pour l'Afrique orientale italienne (mais embarqué dès le 7 janvier pour Mogadisque) paraît bien avoir été chargé de commencer sur place les préparatifs de l'agression.

SECTION II

Les négociations directes entre l'Italie et l'Ethiopie.

> « ...Ces délais ne doivent pas être utilisés pour la continuation de préparatifs militaires..., sinon lorsque les préparatifs seraient terminés rien ne serait plus facile que... de trouver des prétextes pour une agression. »
>
> Lettre de M. Téclé-Hawariate au Secrétaire général de la S. D. N., 29 mars 1935.

Dix jours après l'accord du 19 janvier, un nouvel incident se produisait à Afdub [1], poste au sud-ouest de Oual-Oual et le Gouvernement italien publiait le communiqué suivant : « La pression éthiopienne qui, à la suite d'une continuelle « concentration de troupes, s'est manifestée dans ces der- « niers temps dans la zone de Oual-Oual et dans les loca- « lités voisines, a provoqué récemment un nouvel incident. « Le matin du 29 janvier un groupe de soldats éthiopiens « a attaqué notre poste de garde de Afdub. L'échange de « coups de fusils qui a suivi a donné lieu à des pertes des

1. S. D. N. *Questions politiques*, 1935, VII, 10 p. 11 et 12.

« deux côtés ; cinq de nos soldats indigènes ont été tués,
« six ont été blessés. Les pertes abyssines sont supérieures.
« La légation d'Italie à Addis-Abeba a reçu des instruc-
« tions pour présenter au Gouvernement éthiopien des
« protestations formelles pour ce nouvel incident. »

En réponse à la version italienne de l'incident d'Afdub, le Gouvernement abyssin déclarait que les escarmouches avaient été provoquées par les seules forces italiennes et que par ailleurs la région de Saillave appartient entièrement à l'Éthiopie qui, depuis plus de dix ans, y maintient un important poste militaire. Une fois de plus on se trouvait en présence de deux versions diamétralement opposées, mais cette fois, la tension sensiblement plus forte entre les deux pays, risquait d'empêcher toute négociation directe, en vue de mettre fin au conflit.

Entre le 5 et le 11 février, deux divisions italiennes la « Peloritana » (18e division, de Florence) et la « Gavanana » (29e division, Messine) sont mobilisées. Cette mobilisation partielle, qui portait sur trente mille hommes environ, avait vivement ému les chancelleries bien que l'Italie l'ait justifiée par la nécessité de prendre des mesures de précaution contre les concentrations de troupes éthiopiennes à la frontière.

Pourtant la France et surtout l'Angleterre poursuivaient leur œuvre conciliatrice. Le Gouvernement anglais, sans méconnaître la gravité de la situation, gardait un sang-froid et une impartialité qu'il convient de souligner. Répondant à diverses questions à la Chambre des Communes le 13 février, Sir John Simon, ministre des Affaires étrangères, parlant de la mobilisation italienne déclarait [1] :

1. *Le Temps*, 15 février 1935.

« Le Gouvernement de Sa Majesté a été informé que ces « mesures de précaution n'impliquent aucunement que le « Gouvernement italien ait l'intention d'abandonner ses « efforts pour rechercher un règlement à l'amiable de son « différend avec l'Éthiopie par des négociations directes, « telles qu'elles ont été prévues par les lettres adressées au « Secrétaire de la Société des Nations par les représentants « de l'Italie et de l'Éthiopie à Genève le 19 janvier dernier. « Le Gouvernement britannique a aussi été informé qu'il « n'y a pas eu d'avance de la part des forces italiennes « au delà de la ligne qu'elles ont occupée dans la zone « contestée. Mais le ministre d'Italie à Addis-Abeba a en « fait reçu des instructions pour négocier avec le Gouver- « nement éthiopien. Je tiens à constater que le ministre « britannique dans la capitale éthiopienne a été autorisé à « user de ses bons offices pour aider au succès des négo- « ciations.»

« Les rapports de presse qui ont circulé hier relativement « à un ultimatum italien adressé à l'Éthiopie, poursuivit « le ministre des Affaires étrangères, ont été officiellement « démentis. Toutefois, des protestations ont été faites à « Addis-Abeba à la suite de récents incidents de frontière « et, en formulant ces protestations, le Gouvernement ita- « lien a réservé son droit à réclamer des réparations,

« Je dois dire aussi que le Gouvernement éthiopien « déclare qu'il a tenu les engagements donnés dans sa lettre « au Secrétariat général de la Société des Nations, et que « des ordres stricts ont été donnés pour éviter de nouveaux « incidents. Il n'y a pas eu, que je sache, de nouvel appel, « de part ni d'autre, à la Société des Nations. »

Répondant à des questions supplémentaires, Sir John Simon ajoutait qu'il croyait que des discussions avaient

déjà commencé entre les deux parties. Il précisait en outre ainsi le rôle de la Grande-Bretagne : « Notre position en « cette affaire est que nous sommes en rapports d'amitié « avec ces deux pays, et naturellement nous voulons faire « tout ce que nous pouvons pour assurer à ce différend une « conclusion pacifique. »

Les déclarations de Sir John Simon créèrent une impression de détente, accentuée par la réception par M. Suvich secrétaire d'État pour les Affaires étrangères d'Italie du Chargé d'Affaires d'Éthiopie à Rome. M. Suvich affirma la volonté de paix du Gouvernement italien, soulignant en particulier que les mesures prises visaient uniquement à assurer la protection des possessions italiennes en Afrique Orientale.

Les négociations se poursuivaient donc à Addis-Abeba entre le ministre de l'Italie, Comte Vinci-Gigliucci et le Gouvernement éthiopien, l'Angleterre et la France étant tenues chaque jour au courant de la situation ; le 18 février le transport « Gange » quittait Naples emmenant deux cents tonnes de matériels et de vivres et deux bataillons de « chemises noires » à destination de l'Érythrée. Au Grand Conseil fasciste, il était en même temps annoncé que plus de 70.000 « chemises noires », de toutes les provinces, avaient demandé leur enrôlement dans les troupes destinées à être envoyées en Somalie et en Érythrée. Le communiqué publié en conclusion des délibérations du Grand Conseil, adressait « son salut viril aux contingents qui sont déjà partis ainsi qu'à ceux qui vont partir » et avertissait la nation « que toutes les mesures ont été prises pour que l'ensemble des forces armées non seulement conserve, mais augmente sa propre efficacité de façon à faire face à toutes les éventualités ».

La presse italienne insistait alors sur la vague de xénophobie qui déferlait sur l'Éthiopie, elle attaquait violemment le Gouvernement d'Addis-Abeba, soulignait son pouvoir restreint sur certaines régions du pays et son impuissance vis-à-vis de certaines tribus pillardes, et insistait sur le danger d'anarchie et l'incapacité du Gouvernement éthiopien d'assurer la police sur son territoire et de prendre des engagements valables à l'égard des Puissances étrangères.

La presse italienne montre également à cette époque le danger japonais et la *Gazetta del Popolo* met ouvertement le Japon en cause à propos des incidents italo-abyssins et l'accuse de pousser l'Abyssinie contre l'Italie. Pour répondre aux accusations dont son pays était l'objet, le nouvel ambassadeur du Japon à Rome, M. Iotaro Sughimura déclarait à la *Tribuna :* « Je puis démentir de la façon la plus for-
« melle cette nouvelle qui n'a aucun fondement : il n'y a
« pas d'instructeurs envoyés par nous en Abyssinie. Dans
« un moment où chaque nation étrangère fermait ses portes
« à nos marchandises et où nous nous trouvions avec de
« fortes quantités de marchandises refusées, certains
« médiateurs, la plupart juifs, sont venus chez nous à Kobé
« et ils firent des achats qui aboutirent en Abyssinie.
« Aujourd'hui également nos produits arrivent à Addis-
« Abeba, *via* Djibouti, mais par le moyen de ces intermé-
« diaires et non par des importations directes. » Et après avoir démenti le bruit d'un mariage entre une princesse japonaise et un prince abyssin, l'ambassadeur affirmait son désir d'améliorer les rapports existant entre Rome et Tokio et concluait : « Il n'y a aucun conflit d'intérêt en Abyssinie entre votre pays et le mien. » Il apparaissait donc que dans le conflit actuel le Japon ne jouerait aucun

rôle actif et que nul élément ne pouvait troubler les efforts de conciliation de la France et de l'Angleterre, cette dernière donnant sans cesse à Addis-Abeba des conseils de modération et de sagesse dans ses négociations avec l'Italie.

Un accord paraissait être intervenu le 17 février entre les forces éthiopiennes et italiennes pour la création entre elles d'une zone neutre afin d'éviter les frictions journalières. Cet accord avait été suggéré à Genève par M. Pierre Laval, ministre des Affaires étrangères français. Mais plusieurs difficultés furent soulevées par l'Italie dans l'application de cet accord [1] ; l'Italie se refusa en effet à admettre dans la délégation éthiopienne à la commission mixte de délimitation de cette zone l'officier belge et l'officier suédois, instructeurs de l'armée éthiopienne, que le Négus désirait y faire entrer. Par la suite d'ailleurs, les Gouvernements belge et suédois ne devaient pas autoriser les officiers à faire partie de la commission. Deux autres difficultés se présentaient ; difficulté de procédure, l'Abyssinie ayant désiré que la création de la zone fût incorporée dans un accord général sur la procédure à suivre pour aboutir à une solution pacifique du conflit, accord qui devait comporter le recours automatique à l'arbitrage au cas où une solution amiable ne pourrait être trouvée. Cette dernière possibilité était refusée par l'Italie qui déclarait vouloir s'en tenir uniquement aux négociations bilatérales. Enfin, troisième point sur lequel se heurtaient les deux pays : question du libre passage des nomades de la frontière abyssino-somalienne dans la zone neutre d'une profondeur de huit kilomètres qui serait établie entre les postes italiens et éthiopiens, Rome refusant ce libre passage et Addis-Abeba le

1. Voir S. D. N. *Journal Officiel*, juin 1935.

déclarant indispensable en raison des nombreux puits d'eau nécessaires à la vie des tribus.

L'accord dans ces conditions apparaissait difficile et l'Éthiopie par la voix de son représentant diplomatique à Berlin élevait une protestation vigoureuse contre une telle situation. Elle signalait en outre combien l'envoi en Érythrée et en Somalie de nombreuses troupes italiennes destinées à exercer une pression militaire sur les négociations en cours était de nature à empêcher toute amélioration notable de la situation. La Société des Nations demeurait pour l'Éthiopie le seul organisme susceptible de résoudre le conflit dans le respect du droit et l'intention arrêtée du Gouvernement éthiopien de porter l'affaire devant le Conseil si les négociations en cours venaient à échouer était clairement exposée dans les déclarations faites à la presse étrangère le 2 mars 1935 par le ministre d'Éthiopie à Rome : « Je désire saisir l'occasion, disait celui-ci, pour déclarer que mon Auguste Empereur est et reste fidèlement attaché à la Société des Nations, laquelle nous lie directement à la civilisation occidentale. »

Effectivement, une note éthiopienne [1] était adressée le 17 mars 1935 au Secrétariat général, note dans laquelle Addis-Abeba exposait qu'en raison de la mobilisation décrétée par l'Italie et de l'envoi continu de troupes et de matériel de guerre vers la frontière italo-éthiopienne, il existait entre les deux pays un différend susceptible d'entraîner une rupture. Le Gouvernement éthiopien demandait en conséquence l'application de l'article 15 du pacte de la Société des Nations [2].

1. S. D. N. *Journal Officiel*, mai 1935, p. 571 et 572.

2. Cet article est ainsi conçu : « S'il s'élève entre les membres de la « Société un différend susceptible d'entraîner une rupture et si ce

Pourquoi l'Éthiopie se décidait-elle à invoquer l'article 15 du Pacte et portait-elle le différend devant le Conseil de la Société des Nations en vue d'une enquête et d'un examen complets ? C'est que l'accord du 19 décembre 1935 avait entériné la promesse des deux Gouvernements de régler les

« différend n'est pas soumis à la procédure de l'arbitrage prévue à « l'article 13, les membres de la Société conviennent de le porter devant « le Conseil. A cet effet il suffit que l'un d'eux avise de ce différend le « Secrétaire général, qui prend toutes dispositions en vue d'une enquête « et d'un examen complets. Dans le plus bref délai, les Parties doivent « lui communiquer l'exposé de leur cause avec tous faits pertinents « et pièces justificatives. Le Conseil peut en ordonner la publication « immédiate. Le Conseil s'efforce d'assurer le règlement du différend, « s'il y réussit il publie, dans la mesure qu'il juge utile, un exposé rela- « tant les faits les explications qu'il comporte et les termes de ce règle- « ment. Si le différend n'a pu se régler le Conseil rédige et publie un « rapport voté soit à l'unanimité, soit à la majorité des voix pour faire « connaître les circonstances du différend et les solutions qu'il recom- « mande comme les plus équitables et les plus appropriées à l'espèce. « Tout membre de la Société représenté au Conseil peut également « publier un exposé des faits du différend et ses propres conclusions. « Si le rapport du Conseil est accepté à l'unanimité le vote des repré- « sentants des Parties ne comptant pas dans le calcul de cette unani- « mité, les membres de la Société s'engagent à ne recourir à la guerre « contre aucune Partie qui se conforme aux conclusions du rapport. « Dans le cas où le Conseil ne réussit pas à faire accepter son rapport « par tous ses membres autres que les représentants de toute Partie « au différend les membres de la Société se réservent le droit d'agir « comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la « justice. Si l'une des Parties prétend et si le Conseil reconnaît que le « différend porte sur une question que le droit international laisse à la « compétence exclusive de cette Partie, le Conseil le constatera dans « son rapport mais sans recommander aucune solution. Le Conseil peut « dans tous les cas prévus au présent article porter le différend devant « l'Assemblée. L'Assemblée devra de même être saisie du différend à « la requête de l'une des Parties, cette enquête devra être présentée « dans les quatorze jours à dater du moment où le différend est porté « devant le Conseil. Dans toute affaire soumise à l'Assemblée, les dis- « positions du présent article et de l'article 12 relatives à l'action et « aux pouvoirs du Conseil s'appliqueront également à l'action et aux « pouvoirs de l'Assemblée. Il est entendu qu'un rapport fait par l'As- « semblée avec l'approbation des représentants des membres de la « Société représentés au Conseil et d'une majorité des autres membres « de la Société à l'exclusion dans chaque cas des représentants des « Parties, le même effet qu'un rapport du Conseil adopté à l'unanimité « de ses membres autres que les représentants des Parties. »

divers incidents de décembre 1934 par voie de négociations ou d'arbitrage, conformément à l'esprit du traité d'amitié du 2 août 1928 et à l'article 3 du dit traité. L'Éthiopie constatait que l'Italie se refusait à accepter tout arbitrage, qu'elle avait décliné les bons offices d'une tierce puissance, en l'espèce l'Angleterre et qu'en fait de négociations directes, l'Italie se bornait à procéder par voie d'injonctions en réclamant des réparations avant tout examen de l'affaire. Dans ces conditions le Gouvernement éthiopien, affirmant une fois de plus son désir d'entretenir et de développer des relations d'amitié loyales et confiantes avec l'Italie comme avec toutes les puissances voisines, s'engageant solennellement à s'incliner immédiatement et sans réserve aucune devant toute sentence arbitrale et à suivre les conseils et les décisions de la Société des Nations, restait fidèle à l'esprit et à la lettre du Pacte. Les négociations directes avaient échoué, les bons offices avaient été déclinés par l'Italie, l'arbitrage du traité de 1928 était refusé, il était donc normal que l'Éthiopie, membre de la Société des Nations s'adresse à cet organisme et demande l'application du Pacte. Outre l'article 15, l'Éthiopie, considérant les importants préparatifs militaires de l'Italie et redoutant les incidents possibles, invoquait également l'article 10 ainsi rédigé : « Les membres de la Société s'engagent à respecter « et à maintenir, contre toute agression extérieure l'inté- « grité territoriale et l'indépendance politique présente de « tous les membres de la Société. En cas d'agression, de « menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux « moyens d'assurer l'exécution de cette obligation. »

Qu'allait répondre l'Italie à l'argumentation éthiopienne aussi logique juridiquement qu'exacte dans les faits ? L'Italie répondit le 22 mars 1935 en niant toute mobilisation

et en déclarant que l'envoi de troupes dans les colonies de l'Afrique Orientale avait été déterminé par la nécessité de pourvoir à leur sécurité, nécessité qui était aggravée du fait des mesures militaires adoptées sur une plus vaste échelle par l'Éthiopie. Or, la simple lecture de la presse italienne, complètement soumise au contrôle du Gouvernement montrait la réalité de la mobilisation. Bien plus, les journaux romains ne cachaient pas que le but final de l'Italie était l'établissement de la domination de Rome sur l'Empire éthiopien. Au demeurant les envois de troupes en Afrique n'étaient pas niés par l'Italie et la seule justification donnée que ces envois de troupes constitueraient une réponse à la mobilisation éthiopienne était en contradiction avec les efforts répétés de l'Éthiopie pour prendre avec l'Italie les mesures nécessaires afin d'éviter tout nouvel incident.

La création de la zone neutre suggérée à Genève par la France et l'Angleterre est enfin réalisée le 13 mars 1935 [1]. L'accord est appliqué par le Gouvernement éthiopien dès le 19 mars et la responsabilité du retard apporté à la conclusion de cet accord ne peut incomber qu'à l'Italie.

Dans cette même réponse du 22 mars l'Italie affirmait s'être efforcée de rechercher la solution des incidents conformément aux dispositions de l'artlcle 5 du traité de 1928, tant au moyen de communications officielles qu'à celui de négociations directes, en présentant même de nouvelles propositions d'arrangement du différend s'inspirant du plus grand esprit de conciliation. Le Gouvernement éthiopien n'eut aucune peine à démontrer par la simple commu-

1. S. D. N. *Questions politiques*, 1935, VII, 10, p. 23.

nication des notes échangées qu'il s'était heurté à une intransigeance absolue de la part de l'Italie.

Enfin, l'Italie sentant la fragilité de sa réponse et ne pouvant se dérober plus longtemps, bien que ne considérant pas la phase des négociations directes comme épuisée, se déclarait prête, — pour la première fois — à procéder à l'arbitrage et à faire toutes démarches utiles relativement à la constitution de la Commission prévue. Elle ajoutait que dans ces conditions l'article 15 du Pacte ne pouvait trouver son application, la procédure du traité de 1928 devant seule être appliquée.

Le Gouvernement éthiopien devant cette déclaration de l'Italie acceptant l'arbitrage, ne pouvait que prendre acte [1]. Mais il ne manque pas de faire observer que la désignation des arbitres, la rédaction du compromis fixant les questions à résoudre et la procédure à suivre ne devaient pas être l'occasion de retard nouveau utilisé par l'Italie pour la continuation de préparatifs militaires. Sinon « lorsque les préparatifs seraient terminés, rien ne serait plus facile que de créer des incidents et, à l'aide d'une campagne de presse, de trouver des prétextes pour une agression ». L'Éthiopie maintenait très justement sa possibilité de recourir à l'article 15 du Pacte pour protéger son indépendance et l'intégrité de son territoire, mais acceptait l'arbitrage sous réserve que toutes précautions soient prises pour éviter la possibilité de retard indiquée plus haut. En conséquence, le Gouvernement éthiopien terminait sa note du 27 mars 1935 par une proposition précise formulée ainsi : « Le Gouvernement impérial animé de la

1. Voir *Documents politiques, diplomatiques et financiers*, septembre 1935, p. 396.

« ferme volonté de donner son concours, sans réserve ni « arrière-pensée à toute procédure loyale d'arbitrage de « nature à rétablir avec l'Italie les relations amicales et « confiantes auxquelles il attache la plus haute impor- « tance, propose qu'un délai de trente jours soit convenu « avec le Gouvernement italien pendant lequel les deux « Gouvernements négocieront soit à Genève, soit à Paris, « soit à Londres comme il plaira au Gouvernement italien « pour la désignation en toute liberté d'arbitres de leur « choix, pour la rédaction du compromis et la fixation de « tous les détails de l'arbitrage. Si à l'expiration de ce délai « le compromis d'arbitrage n'a pas été établi dans tous ses « détails et les arbitres n'ont pas été désignés, de manière « à pouvoir fonctionner immédiatement, le Conseil de la « Société des Nations sera invité à désigner lui-même des « arbitres, fixer la procédure, déterminer les questions à « résoudre et en particulier la question de la frontière « italo-éthiopienne, d'après les traités existant, enfin « comme conséquence à charger les arbitres de statuer sur les « responsabilités encourues de part et d'autre à raison des « incidents de Walwal et autres survenus dans la région « frontière de la Somalie italienne depuis le 23 novem- « bre 1934. Il sera expressément convenu que pendant la « procédure d'arbitrage, les deux Gouvernements s'enga- « gent à ne faire aucun préparatif militaire, aucune con- « centration de troupes, à ne prendre aucune mesure pou- « vant être raisonnablement interprétée comme un prépa- « ratif militaire. La décision des arbitres, une fois rendue « sera finale, les deux Gouvernements s'engageront à s'y « conformer scrupuleusement en toutes ses parties, y com- « pris les réparations morales et pécuniaires encourues de « part et d'autre. »

L'Italie répondit le 10 avril [1]. Dans sa lettre, elle rappelait les modalités convenues entre les deux pays quant à l'application de la procédure d'arbitrage prévue à l'article 5 du traité d'amitié : « Le Gouvernement éthiopien choisira « deux arbitres et le Gouvernement italien deux arbitres, « les quatre arbitres règleront d'un commun accord le « différend. S'ils ne parviennent pas à se mettre d'accord, « ils choisiront ensemble d'un commun accord un cinquième « arbitre et le différend sera tranché à la majorité des voix. « Par une note en date du 4 août 1928, le ministre d'Italie « à Addis-Abeba faisait savoir à son Altesse Impériale « l'héritier du Trône et régent de l'Empire éthiopien que « l'interprétation sus-mentionnée était celle que le Gou- « vernement italien lui aussi donnait à l'article 5 du Traité « d'Amitié. »

Pendant ce temps, le Conseil de la Société des Nations montrait une inertie incontestablement favorable aux manœuvres italiennes. Le 3 avril 1935, le Gouvernement éthiopien avait demandé, à la suite de nouveaux envois de troupes en Érythrée l'inscription du différend à l'ordre du jour de la session extraordinaire du Conseil convoqué pour le 15 avril (le Conseil devait se réunir extraordinairement sur la demande du Gouvernement français, à la suite des décrets allemands du 16 mars, envisageant le rétablissement du service militaire obligatoire). Et le Conseil de la Société des Nations, suivant la suggestion française, malgré l'appel pathétique du délégué de l'Éthiopie et le danger des mesures militaires italiennes refusa d'inscrire la question à l'ordre du jour de la session extraordinaire et la renvoya à la session ordinaire du mois de mai. On ne pouvait faire plus

1. *Documents politiques, diplomatiques et financiers*, septembre 1935, p. 398.

clairement le jeu de l'Italie, qui méthodiquement préparait la guerre, bien que le 17 avril, dans une note au comte Vinci, le Gouvernement éthiopien ait déclaré approuver la procédure d'arbitrage indiquée par l'Italie dans sa note du 10 avril.

CHAPITRE III

L'ARBITRAGE

SECTION I[1]

Les résolutions du Conseil de la S. D. N. du 25 mai 1935.

> « Je suis peiné et surpris qu'en dépit du pacte Kellog et du Traité de 1930 les grandes Puissances assistent sans bouger à un armement italien sur une échelle tout à fait incompatible avec des mesures défensives. »
>
> HAÏLÉ SELASSIÉ, avril 1935.

Pendant que les Puissances s'efforçaient de mettre sur pied la procédure d'arbitrage qui permettrait de résoudre le conflit, l'Italie accentuait ses préparatifs militaires. Le 7 mai, une deuxième mobilisation italienne intervenait affectant la 3e division « la Sabauda », deux divisions de la Milice et quatre bataillons supplémentaires de « Chemises noires ». Devant ces faits, l'Abyssinie était contrainte à prendre des mesures de précaution défensives. Rome prenait d'ailleurs prétexte d'un discours du Négus invitant tous ses sujets à s'unir en face du danger pour justifier sa politique militaire, mais comme l'écrivait le rédacteur diplomatique du *Manchester Guardian* du 8 mai : « Si des discours belliqueux suffisaient à justifier une mobilisation,

1. Voir « La question abyssine ». *Revue de Paris* (15 août 1935).
La Tendance (9 juillet 1935).
Le Temps (12-15-16-22-24-29 mai 1935, 15-16-17-19 juin 1935).

ceux de M. Mussolini auraient tenu toute l'Europe sous les armes depuis quinze ans. »

Le Gouvernement éthiopien attira l'attention du Secrétaire général de la Société des Nations le 11 mai 1935 sur les dangers de la mobilisation italienne et sur les difficultés de nomination des membres de la Commission de conciliation et d'arbitrage. En effet, dans une communication faite par le ministre d'Italie à Addis-Abeba, le Gouvernement éthiopien avait été invité à choisir des arbitres de nationalité éthiopienne ; en même temps, l'Italie faisait des démarches auprès des divers Gouvernements étrangers en vue de les inciter à refuser à leurs nationaux l'acceptation de la fonction d'arbitres. Une telle thèse semble difficilement soutenable. L'indépendance et la compétence des arbitres neutres ainsi choisis, leur expérience et leur prestige ne peuvent qu'aider à la solution impartiale et rapide du litige.

A l'occasion de la discussion du budget des Colonies au Sénat, le Duce fit le point de la situation actuelle et indiqua la volonté de son Gouvernement : « Personne ne peut être « juge en une si délicate matière en dehors de l'Italie qui a « sur ce terrain, dans ce territoire, une expérience drama- « tique sanglante et dont le souvenir est toujours présent. » Il signala en outre que l'Italie ne s'était pas dérobée à des conversations avec les représentants du Gouvernement éthiopien, et que ses deux délégués au comité de conciliation avaient été désignés. Il s'agissait de son Excellence le comte Luigi Aldobrandi Marescotti, ambassadeur, et M. Raphaele Montagna, conseillller d'État, ancien membre des tribunaux mixtes d'Égypte, jurisconsulte aux Affaires étrangères qui avait fait partie des missions de la Société des Nations en Chine (mission Lytton) et au Chaco. Le

Duce ajoutait cependant : « Personne ne peut s'arroger le « droit intolérable de nous interroger sur ce qui concerne « le caractère et l'importance de nos mesures précaution- « nelles. »

Avant de quitter Harrar pour Addis-Abeba, l'Empereur d'Éthiopie faisait au même moment, au correspondant du *Daily Mail* les déclarations suivantes : « Il est absolument « inexact que nous ayons des avions, des tanks, des gaz « asphyxiants ou de l'artillerie lourde. Les seules armes « modernes que nous possédons ne doivent servir qu'à des « fins défensives. J'escompte que la Société des Nations « recevra favorablement notre appel demandant un juste « traitement et je souhaite sincèrement que nos difficultés « avec l'Italie soient finalement réglées cette semaine. Les « prétendues mesures de précaution prises par l'Italie « déguisent une intention évidente d'envahir mon pays. « Étant donné mes efforts répétés pour soumettre les diffé- « rends relatifs aux frontières à un arbitrage neutre, j'ai le « sentiment que l'attitude belliqueuse de l'Italie menace « non seulement ma paix mais encore la paix du monde « entier. Je considère que la Société des Nations en laquelle « j'ai placé et place encore une confiance illimitée peut faire « échec à l'Italie. L'Italie a constamment répandu des « rumeurs mensongères et trompeuses sur l'Éthiopie, « rumeurs que les représentants étrangers ici peuvent aisé- « ment démentir. Elle prétend notamment qu'en cas de « guerre, la population musulmane plus nombreuse que la « chrétienne s'insurgerait contre moi. En outre, elle a « essayé de brouiller la France et l'Angleterre avec moi en « disant que je tente de recruter mes forces parmi les élé- « ments musulmans des territoires britanniques, français et « italiens. C'est un mensonge abominable. D'autre part, les

« Italiens s'efforcent de corrompre mes sujets musulmans « et cherchent à créer un incident déterminant une « intervention italienne. Ils prétendent en outre que nous « tolérons le trafic des esclaves et que d'une façon générale « nous nous comportons de façon agressive. En cas de « nouveaux incidents de frontière et en raison de la mobi- « lisation et des armements de l'Italie, nous qui avons « jusqu'ici soigneusement évité de prendre des mesures « défensives qui puissent être mal interprétées, nous nous « sentirons contraints en dernier ressort à défendre nos « frontières. Que l'on se souvienne aussi qu'en cas d'inva- « sion étrangère nous mobiliserons immédiatement dans « toute la mesure de nos moyens, et il n'est pas douteux « que nous aurions une Éthiopie unie pour résister aux « envahisseurs comme le fit notre grand prédécesseur « Ménélik à Adoua. Je suis peiné et surpris de voir qu'en « dépit du pacte Kellog et du Traité de 1930 les grandes « Puissances assistent sans bouger à un armement italien « sur une échelle tout à fait incompatible avec des mesures « défensives. Dois-je en conclure que la Grande-Bretagne, « la France et l'Italie sont arrivées à un accord tacite sur « l'avenir de l'Éthiopie ? Je verrai avec plaisir la création « d'une Commission neutre pour régler ce grave problème « et je compte sur la Grande-Bretagne et sur les autres « nations désintéressées de la Société des Nations pour « veiller à ce qu'un arrangement intervienne pour prévenir « une guerre. »

Le Négus adressa le 20 mai [1] un télégramme à la Société des Nations et envoya également le 22 mai un aide-mémoire précisant la thèse de son pays. A l'ouverture de la

1. S. D. N. *Journal Officiel*, juin 1935, p. 721.

session du Conseil du 25 mai, on se trouvait en effet en présence de deux points de vue diamétralement opposés, quant à la procédure à suivre. Le Gouvernement éthiopien affirme son désir de voir porter devant le Conseil l'ensemble du différend, il se maintient sur le terrain du Pacte de la Société des Nations et invoque en particulier l'article 15. Suivant la thèse éthiopienne, l'interprétation du traité de 1908, en ce qui concerne la délimitation des frontières doit rentrer dans la mission impartie à la Commission d'arbitrage. Si l'Italie n'admet pas ce point de vue, le Conseil doit se saisir lui-même du différend et procéder à l'enquête et à l'examen complet prévu par l'article 15 du Pacte.

Toute autre est la thèse italienne. Le Gouvernement de Rome proteste contre le fait qu'après avoir désigné ses représentants à la Commission de conciliation prévue par le traité de 1928, l'Éthiopie demande au Conseil de la Société des Nations de trancher le différend. Suivant l'Italie, le Conseil ne peut faire qu'une seule chose, prendre acte du point actuel où se trouve la procédure normale de conciliation et d'arbitrage, cette procédure ne pouvant porter que sur l'incident local d'Oual-Oual, à l'exception de toute délimitation de frontière. Ce point de vue était clairement exposé dans l'officieuse revue *Affari Esteri* dans son numéro du 11 mai : « Laissons de côté, écrit cette revue, la constata-
« tation de la lenteur du Gouvernement éthiopien à la fois
« habituelle et voulue ; mettons bien en évidence le point
« substantiel : la Commission de conciliation pourra faire
« œuvre utile, peut-être, en déterminant les responsabilités
« dans l'agression de Oual-Oual, mais non en ce qui touche
« l'attribution de ce territoire. Comme cela a déjà été
« démontré Oual-Oual est à l'Italie depuis plus de six ans.
« Par conséquent, on ne voit pas du tout comment une

« Commission de conciliation pourrait traiter d'un fait qui « s'est réalisé il y a déjà un certain temps et qui a été indé- « niablement reconnu. » Comment le rapporteur du Conseil, M. Eden, Lord du Sceau privé, allait-il concilier deux points de vue aussi opposés et dans l'hypothèse où il serait fait droit à la demande de l'Éthiopie, comment déterminer le champ d'application de l'arbitrage ? Certains journaux de la péninsule n'allaient-ils pas jusqu'à dire que, plutôt que de laisser la Société des des Nations intervenir, l'Italie se retirerait de Genève, n'admettant pas d'être traduite en accusée devant la Société des Nations par un pays qu'elle considère comme de civilisation inférieure à la sienne. Les moyens d'entente directe prévus par le traité de 1928 ne sont pas épuisés soutient l'Italie et c'est par eux qu'il y a lieu de commencer en se limitant à l'incident du 23 novembre 1934 qui a été le point de départ de tous les autres.

Mais la Société des Nations officiellement saisie, allait-elle se dérober ? Pour la Grande-Bretagne, en particulier, il y avait là une question de principe qui s'ajoutait à l'inquiétude que lui causait la politique impérialiste de Mussolini. La question pour M. Anthony Eden était donc fort délicate et celui-ci, qui avait dû abandonner un premier projet de résolution, par suite de l'opposition de M. Mussolini (ce projet prévoyait un comité issu de la Société des Nations, chargé de suivre l'affaire et le Duce ne l'avait pas admis). M. Eden, appuyé par M. Pierre Laval, fit au baron Aloisi une nouvelle proposition. Obligée de tenir compte de la requête du Négus, la Société des Nations se contenterait d'en prendre acte pour l'instant sans instituer de commission ni même de rapporteur, ni se prononcer sur le fond. Le Conseil désignerait simplement un arbitre neutre qui serait adjoint aux arbitres déjà nommés par l'Italie et par

l'Abyssinie. Ces derniers étaient M. A. de Geouffre de la Pradelle, professeur de droit des gens à l'Université de Paris, directeur de l'Institut des Hautes Études Internationales et M. le professeur Pittman B. Potter, de New-Jersey, professeur d'organisation internationale à l'Institut des Hautes-Études Internationales de Genève. Cette Commission de conciliation étudierait, outre l'incident d'Oual-Oual, l'ensemble du différend italo-abyssin. Un délai serait fixé de façon à éviter que l'une des parties ne cherche à faire traîner les choses en longueur afin de gagner la fin de la saison des pluies après laquelle les opérations militaires pourraient se dérouler sans obstacle. Ce ne fut pourtant pas encore cette proposition qui rallia les deux parties, mais une autre proposition qu'à la séance publique du 25 mai, le président du Conseil, M. Litvinoff fit adopter sous la forme des deux résolutions ci-après [1] :

Résolution n° 1.

1° Considérant que dès la session du Conseil de janvier 1935, le Gouvernement italien et le Gouvernement éthiopien ont accepté de régler le différend qui s'est élevé entre eux, à la suite de l'incident de Walwal du 5 décembre 1934, conformément à l'article 5 du traité italo-éthiopien du 2 août 1928 ;

2° Considérant que les négociations directes par la voie diplomatique ayant été épuisées les deux parties ont procédé à la nomination de leurs arbitres prévue à l'article 5 susdit ;

3° Considérant que depuis le 5 décembre 1934 d'autres incidents se sont produits à la frontière italo-éthiopienne et que les deux Gouvernements sont d'accord pour en confier le règlement aux mêmes arbitres conformément à l'article 5 du traité italo-éthiopien ;

1. S. D. N. *Journal Officiel*, juin 1935, p. 640.

4° Considérant que le Gouvernement italien sur la demande qui lui en a été faite n'élève pas d'objection concernant la nationalité des arbitres désignés par le Gouvernement éthiopien ;

5° Considérant que les deux Gouvernements sont d'accord pour fixer au 25 août prochain la date à laquelle la procédure de conciliation et d'arbitrage devra être terminée ;

Le Conseil

Invite le Secrétaire général de la Société des Nations à communiquer dans l'intervalle aux membres du Conseil toutes informations qui lui parviendraient des deux parties notamment au sujet du développement des travaux des arbitres.

Résolution n° 2.

Le Conseil

Laissant aux deux parties toute liberté pour résoudre le différend dont il s'agit conformément à l'article 5 du traité italo-éthiopien du 2 août 1928,

Décide de se réunir au cas où, en l'absence d'un accord entre les quatre arbitres pour le règlement du différend une entente ne serait pas intervenue à la date du 25 juillet entre ces arbitres pour le choix du cinquième arbitre (sauf accord des quatre arbitres pour la prorogation de ce délai), il décide de même de se réunir pour examiner la situation au cas où, à la date prévue du 25 août, le règlement par voie de conciliation et d'arbitrage ne serait pas intervenu.

Ainsi le Conseil de la Société des Nations ne faisait qu'enregistrer la promesse des deux parties de soumettre le différend à l'arbitrage. L'Italie admettait que le Gouvernement éthiopien pût désigner des arbitres de nationalité étrangère et s'engageait à se soumettre à la procédure de conciliation et d'arbitrage. Toutefois le Conseil ne se bor-

nait pas à prendre acte de l'accord des deux parties sur l'application de l'article 5 du traité de 1928, il prévoyait également un délai maximum pour le prononcé de la sentence arbitrale et décidait de se réunir en tout état de cause si aucun accord sur le fond du différend ou sur la nomination du cinquième arbitre n'était intervenu à la date du 25 juillet. Ces deux résolutions constituaient un compromis entre la procédure du traité de 1928 et la procédure de la Société des Nations, mais il convient de remarquer que, répondant à M. Jèze, représentant de l'Éthiopie, le baron Aloisi avait fait au nom de l'Italie deux réserves : La Commission n'aura nullement à statuer sur la démarcation des frontières entre la Somalie et l'Éthiopie, mission qui incombe à la Commission de démarcation de frontières prévue par le traité de 1908. Par ailleurs, même dans l'hypothèse où la démarcation ultérieure devrait attribuer Oual-Oual à l'Éthiopie, l'Italie considère que ce fait ne modifie en rien la gravité des incidents de Oual-Oual où les troupes italiennes étaient cantonnées depuis plusieurs années. Après les explications du baron Aloisi, M. Jèze prit la parole et déclara : « Les formules qui ont été prononcées « par le baron Aloisi sont interprétées par moi comme une « acceptation du point suivant : la question de la délimita- « tion locale n'appartient pas aux arbitres, cela va de soi. « Conformément aux traités, la délimitation sera faite sur « place ; mais pour l'appréciation et la solution du litige, « qui est prévu dans les résolutions, les arbitres sont libres « de tenir compte de toutes les circonstances qui influent « sur la solution du litige et en particulier l'interprétation « des traités fixant les frontières rentre dans leur compé- « tence. » Et le baron Aloisi répliqua : « Sous la réserve que j'ai faite, nous n'entendons limiter d'aucune façon le rôle

des arbitres, sauf en ce qui concerne la question des frontières. » Ces déclarations très nettes du représentant de l'Italie sur l'étendue de la mission de la Commission de conciliation faisaient présager une entente rapide et possible des arbitres ; pourtant il n'en fut rien et une question préjudicielle de compétence allait empêcher la Commission d'atteindre le but qui lui avait été fixé.

SECTION II

L'échec de la première commission de conciliation et d'arbitrage [1].

« Personne ne peut être juge, en une si délicate matière, en dehors de l'Italie... »

MUSSOLINI.

Discours au Sénat, avril 1935.

Les membres de la Commission de conciliation et d'arbitrage : S. E. le comte Aldovrandi et M. Montagna pour l'Italie, MM. A. de Geouffre de la Pradelle et Pittman B. Potter pour l'Éthiopie se réunirent à Milan, à l'Hôtel Cavour le 6 juin 1935. Après un échange de vues sur l'ensemble de leur mission, les arbitres établirent le projet de résolution suivant qui fut adopté le lendemain 7 juin : « La Commission, unanime à constater que la brièveté « des délais fixés par l'accord du 25 mai lui commande de « communiquer à ses travaux toute la célérité possible, « décide :

« 1° La prochaine réunion aura lieu à Scheveningen « le 25 juin ;

« 2° D'ici là les Parties auront pris soin de documenter

1. Voir A. de la Pradelle. *Revue de droit international*, 1936. *Revue de Paris*, 15 août 1935, *op. cit.*

les Commissaires, avec toute la rapidité possible au sujet des incidents à eux soumis par l'accord du 25 mai :

« *a*) En ce qui concerne les conclusions respectives des « Parties ;

« *b*) Leur argumentation ;

« *c*) Leurs preuves.

« 3° Une fois réunis à Scheveningen, les Commissaires commenceront entre eux l'examen des problèmes à eux soumis et après en avoir conféré, inviteront les Parties à leur donner verbalement toutes explications utiles. »

Cette résolution ne fixait que l'ordre des travaux de la Commission sans décider de la procédure qui serait envisagée ultérieurement. En conformité de cette décision les arbitres se réunirent à Scheveningen (Hollande) le 25 juin. Auprès de la Commission se trouvaient en qualité d'agents des parties M. Lessona, professeur à l'Université de Florence, désigné par le Gouvernement italien et M. Gaston Jèze, professeur à l'Université de Paris, désigné par l'Éthiopie. La Commission, du fait de la présence de représentants accrédités par les deux Gouvernements, était dès cette époque, non plus seulement une Commission de conciliation mais essentiellement une Commission d'arbitrage.

Une grave difficulté ne tarda pas à surgir devant les arbitres. Le représentant du Gouvernement éthiopien voulut, non pas obtenir des arbitres qu'ils statuent sur la démarcation de la frontière sur laquelle se trouve Oual-Oual, mais qu'il lui soit donné permission d'exposer toutes les circonstances et tous les faits permettant de dégager la responsabilité de l'Éthiopie. Or il est certain que la question de savoir si l'incident s'était produit ou non sur le territoire éthiopien était de nature à atténuer ou au con-

traire à accentuer la responsabilité de ce pays. Le représentant de l'Éthiopie se devait donc de soulever la question de l'appartenance de Oual-Oual afin de permettre à la Commission d'apprécier toutes les circonstances de l'incident et de déterminer nettement les responsabilités. L'agent du Gouvernement italien se refusa alors à laisser s'expliquer sur ce point, le représentant de l'Éthiopie, en déclarant qu'il s'agissait là d'une question de frontière, question exclue du compromis d'arbitrage. Les arbitres italiens approuvèrent cette manière de voir en exposant que les pouvoirs de la Commisison devaient être restreints aux questions qui figuraient expressément dans l'accord intervenu le 16 mai entre les deux Gouvernements. Pour les arbitres italiens il s'agissait uniquement de déterminer de quel côté était venue l'initiative de la fusillade du 5 décembre 1934.

Le désaccord entre les arbitres se faisait ainsi jour sur une question préjudicielle [1], les arbitres italiens refusant de prendre en considération la question de l'appartenance de Oual-Oual, alors que les arbitres éthiopiens sans prétendre trancher la question de frontière désiraient tenir compte de tous les éléments de l'affaire. C'est dans ces conditions que le 9 juillet la Commission se sépara après avoir rendu deux sentences. Celle des arbitres italiens est ainsi conçue [2] :

« Le Comte Aldovrandi et M. Montagna constatant que « le compromis établi d'accord entre le Gouvernement « italien et le Gouvernement éthiopien a pour objet les « circonstances de fait et l'incident de Oual-Oual et des « autres incidents qui se sont vérifiés successivement

1. S. D. N. *Journal Officiel*, août 1935, p. 973.
2. *Revue de droit international public*, 1936, *op. cit.*

« jusqu'à la date du 25 mai et les responsabilités qui en « découlent à l'exclusion des questions de frontière, en « tout ou en partie.

« — Considérant que M. l'agent du Gouvernement « éthiopien a dans la séance du 5 courant abordé devant la « Commission l'examen de la question de l'appartenance de « Oual-Oual, c'est-à-dire l'examen d'une question frontière, « et que M. l'agent du Gouvernement italien s'y est opposé « nettement en rappelant l'étendue du compromis.

« — Considérant qu'il ne saurait être compris dans les « pouvoirs de la Commission celui d'admettre l'examen des « questions qui sont exclues du compromis tel qu'il a été « clairement formulé par les Gouvernements et ainsi substi- « tuer sa détermination à la volonté des Gouvernements :

« — Considérant que le différend sus-indiqué entre « M. l'agent italien et M. l'agent éthiopien ne pourrait être « résolu que par les Gouvernements respectifs.

« — Ils se déclarent prêts à continuer les travaux de la Commission dans les limites du compromis.

« — Si cette suggestion n'est pas acceptée ils proposent « que la Commission, en suspendant pour le moment ses « travaux fixe à la date du 20 juillet dans la ville de.... sa « nouvelle réunion afin de consentir d'ici là aux deux « Gouvernements d'éliminer le point en contestation. »

Les Italiens se proclament prêts à poursuivre les travaux de la Commission dans les limites du compromis du 16 mai, sans qu'il soit question de la nomination du 5e arbitre pourtant prévue par la résolution nº 2 du Conseil de la Société des Nations du 25 mai 1935, Les arbitres italiens se bornent à demander qu'une entente entre les Gouvernements détermine d'une manière précise la compétence exacte de la Commission.

Au contraire les arbitres éthiopiens rendirent la sentence ci-après [1] :

« Les arbitres soussignés statuant :

— D'une part sur les conclusions de M. l'agent du Gouvernement italien demandant à la Commission de ne pas laisser M. l'agent du Gouvernement éthiopien s'expliquer sur la situation territoriale de Oual-Oual motif pris de ce que le Gouvernement italien avait entendu et entendait exclure cette question de l'appréciation des arbitres, et dès lors, de toute discussion devant eux.

— D'autre part, sur les conclusions de M. l'agent du Gouvernement éthiopien faisant pour éviter tout malentendu, observer qu'il ne demande pas aux arbitres de statuer sur la démarcation de la frontière sur laquelle n'existe à Oual-Oual aucune incertitude, mais simplement de prendre en considération les circonstances qui influent sur la responsabilité, et dès lors sur le règlement de Oual-Oual, sans le priver du droit de développer tous arguments tendant à faire apparaître la non-responsabilité du Gouvernement éthiopien qui entend démontrer que le conflit armé s'est produit sur son propre territoire.

— La question n'étant pas encore celle, préjudicielle de savoir si les pouvoirs de la Commission, en ce qui concerne les circonstances de l'incident de Oual-Oual sont ou non limitées, mais celle, toute préliminaire de savoir si sur cette question préjudicielle de compétence sur laquelle M. l'agent du Gouvernement italien s'est librement étendu. M. l'agent du Gouvernement éthiopien peut également s'expliquer afin de permettre à la Commission de rendre, les deux parties entendues, sa décision sur la divergence de vues qui les sépare.

— L'objet direct de la décision à prendre sur les conclusions de M. l'agent du Gouvernement italien étant ainsi précisé.

1. *Revue de droit international public*, 1936, *op. cit.*

— Considérant que, pour apprécier la responsabilité d'un engagement entre troupes étrangères et nationales, il n'est pas indifférent de savoir lesquelles étaient sur le lieu, les unes nationales, les autres étrangères, que parmi les circonstances de l'incident soumis au règlement d'une Commission arbitrale, statuant sur une responsabilité internationale, aucune ne saurait être écartée à moins d'être ou manifestement inopérante ou d'un commun accord exclue.

— Que d'ailleurs parmi les circonstances il ne s'agit pas seulement de circonstances de fait, mais de circonstances de droit ainsi que M. l'agent du Gouvernement italien l'a relevé en déclarant que l'Italie avait la possession de Oual-Oual en termes de droit « nec vi nec clam nec precario » ce qui serait d'ailleurs inutile de démontrer si l'Italie pouvait faire preuve d'un titre supérieur à la possession, que de plus ce point de vue ne saurait être considéré comme étranger aux circonstances du fait de l'incident, le commandant de la ligne italienne, capitaine Cimmaruta écrit : « N'importe quel acte de violence, tendant à forcer la ligne dans n'importe quel point ou latéralement ou dans d'autres endroits par nous occupés, je serai obligé de le considérer comme dirigé contre le territoire de S. M. le roi d'Italie » et d'autre part que le 11 décembre 1934 M. Mombelli, chargé d'affaires d'Italie à Addis-Abeba écrit à S. Ex. le Blaten Gheta Heroui, ministre des Affaires étrangères : « 1° La question de l'appartenance de Oual-Oual et de Uarder à la Somalie italienne ne peut être mise en doute, comme le Gouvernement italien se propose de le démontrer en temps opportun ; 2° En conséquence l'attitude du capitaine Cimmaruta a été correcte, de sorte que la correction de l'attitude du commandant de la ligne italienne ainsi qu'il l'a reconnu lui-même et comme le représentant diplomatique de l'Italie s'en prévaut, apparaît dès le premier jour comme intimement liée à la détermination de la nationalité italienne ou éthiopienne de Oual-Oual pour ne pas dire conditionnée par elle, que sans pousser

plus loin un examen qui pourrait actuellement paraître prématuré sur le point de savoir si l'agression a eu lieu en territoire éthiopien ou italien, ces simples remarques suffisent à démontrer qu'il ne saurait être établi comme l'affirme M. l'agent du Gouvernement italien, que la question est tellement claire qu'elle n'a pas à être débattue, que présenter cet argument c'est entrer déjà dans la discussion de la question préjudicielle de l'étendue des pouvoirs de la Commission alors que le point à elle soumis au Gouvernement italien par la demande de retrait de parole à M. l'agent du Gouvernement éthiopien est préalablement de savoir s'il a le droit de discuter sur le pied d'égalité avec son contradicteur et pour la Commission de dire si l'un des agents déclarant que son Gouvernement a entendu limiter les pouvoirs des arbitres, elle a le droit après libre examen de faire de cette déclaration question dont la solution ne peut-être douteuse en vertu du principe depuis longtemps acquis en jurisprudence que toute Commission arbitrale détermine elle-même par l'interprétation des actes qui la constituent l'étendue de ses pouvoirs. »

— Par ces motifs.

— Réservant pour le moment la question préjudicielle de savoir si la Commission doit exclure des éléments de son appréciation la condition territoriale de Oual-Oual;

— Se bornant à la question préliminaire de savoir si dès que M. l'agent italien affirme que telle a été et demeure la volonté de son Gouvernement, cette déclaration doit être retenue par la Commission sans qu'elle soit libre d'apprécier elle-même après égale audition du représentant de l'autre partie les textes en vertu desquels avec l'aide et le concours du Conseil de la Société des Nations, toutes deux l'ont formée non par des volontés individuelles qui, même après cette formation, continueraient à la dominer mais par une volonté commune, solennellement et objectivement enregistrée dont une fois fixée dans l'organisation de l'instance l'interprétation ne saurait sans en briser la force obligatoire, appartenir qu'au juge;

— Décident.

— Que ce serait, de la part de la Commission une abdication de son indépendance en même temps qu'une entrave à la liberté de la défense, que d'interdire à M. l'agent du Gouvernement éthiopien de développer les raisons pour lesquelles il estime que la Commission, libre d'apprécier toutes les circonstances de l'incident peut y comprendre l'appartenance de Oual-Oual. »

Les arbitres éthiopiens n'ont pas manqué de faire valoir ce principe de jurisprudence constante en droit international qu'il appartient à toute Commission arbitrale de déterminer l'étendue de ses pouvoirs. Il appartenait donc à la Commission d'étudier le compromis d'arbitrage et après interprétation de fixer les limites de sa mission et de résoudre ainsi la question soulevée. Cette interprétation incombait à la Commission elle-même et non aux Gouvernements, comme le demandaient les arbitres italiens. Mais les arbitres éthiopiens ne se bornèrent pas à rendre la sentence précédente et ils demandèrent en conformité de la résolution n° 2 sus-indiquée la désignation du 5e arbitre dans les termes suivants [1] :

« Les arbitres soussignés :

— Considérant qu'en vertu de leur décision précédente contredite tant dans ses motifs que dans son dispositif par celle en sens contraire, de leurs collègues il s'est produit dès l'examen préliminaire, d'une question qualifiée de préjudicielle par M. l'agent italien une absence d'accord entre les quatre arbitres.

— Considérant qu'aux termes de la résolution n° 2 du Conseil de la Société des Nations le Conseil laissant aux deux parties toute liberté pour résoudre le différend dont il s'agit conformément à l'article 5 du traité italo-éthiopien

1 *Revue de droit international public*, 1936, *op. cit.*

du 2 août 1928 décide de se réunir au cas où l'absence d'un accord entre les quatre arbitres pour le règlement du différend, une entente ne serait pas intervenue à la date du 25 juillet entre les arbitres pour le choix du 5e arbitre, etc... que l'absence d'un accord s'étant présentée sur une question d'autant plus grave, qu'elle commande celle capitale des éléments de formation de la décision de la Commission par l'interprétation des textes qui la constituent.

— Par ces motifs, déclarent le moment venu entre les quatre arbitres de la Commission, du choix du cinquième. »

Bien entendu l'Italie se refusa à la désignation du 5e arbitre et dans ces conditions M. Gaston Jèze, agent du Gouvernement éthiopien saisit le Conseil de la Société des Nations le 9 juillet de ces incidents dans des conditions qu'indique le communiqué suivant : « L'agent du Gouver-
« nement impérial éthiopien a reçu aujourd'hui notifi-
« cation de trois sentences rendues séparément, l'une par
« MM. Aldovrandi et Montagna, les deux autres par
« MM. de la Pradelle et Potter. Le désaccord est complet
« entre les deux groupes d'arbitres sur le point de savoir
« si, comme le demande le Gouvernement italien la parole
« serait refusée à l'agent du Gouvernement éthiopien pour
« présenter des observations sur la qualité éthiopienne ou
« italienne, du lieu de l'agression. MM. Aldovrandi et
« Montagna se sont prononcés pour la thèse italienne,
« MM. de la Pradelle et Potter ont rendu alors une sen-
« tence séparée pour déclarer que, sans préjuger sur le
« fond, il importait que la discussion fût égale pour les
« deux parties, puis ayant constaté le désaccord ils ont
« décidé que, conformément à la résolution du Conseil
« de la Société des Nations du 25 mai 1935 le moment

« était venu de désigner un 5e arbitre. L'agent de l'Éthiopie « a élevé immédiatement une protestation sur le refus de « parole et a transmis au secrétariat de la Société des « Nations les trois sentences susvisées. »

Le 19 juin [1] l'Éthiopie signalant à la Société des Nations les envois continus de troupes et de munitions en Afrique Orientale, demande au Conseil en vue de faire apparaître de manière éclatante ses intentions pacifiques et sa volonté de respecter ses engagements internationaux, de désigner des observateurs neutres qui se rendraient en territoire éthiopien pour inspecter les régions frontières contiguës à la Somalie italienne et aux autres colonies. Cette proposition n'eut aucune suite, les grandes Puissances étant préoccupées d'aboutir à un règlement amiable du conflit et les négociations diplomatiques se poursuivant à cet égard avec une grande activité.

M. Eden, ministre pour la Société des Nations avait entrepris au lendemain de la clôture de la session de mai du Conseil une série de démarches tant à Paris qu'à Rome. Il avait même soumis au Gouvernement italien le projet suivant : Cession par l'Éthiopie de l'Ogaden à l'Italie, nombreuses concessions économiques accordées à Rome et autorisation de construire un chemin de fer de Somalie en Érythrée à travers l'Éthiopie. En compensation l'Angleterre aurait cédé à l'Abyssinie une partie du territoire britannique comprenant Zeïla, port sur la mer Rouge, L'offre de M. Eden avait été jugée dérisoire en Italie et avait même été accueillie avec indignation. M. Mussolini n'avait même pas voulu discuter le projet et après quarante-huit heures d'attente silencieuse à l'ambassade

1. S. D. N. *Journal Officiel*, août 1935, p. 972.

de Grande-Bretagne à Rome, M. Eden avait dû rentrer à Londres sans aucun résultat.

M. Eden qui avait déjà marqué le regret de la Grande-Bretagne de cet échec dans sa réponse à M. Georges Lansbury à la Chambre des Communes le 1er juillet 1935 exposait d'une manière parfaitement claire et conforme aux intérêts de la paix et du droit le point de vue anglais, dans une déclaration faite le 7 juillet à une réunion d'électeurs à Woodon près de Birmingham : « Je ne veux pas un « seul instant, déclarait M. Eden, atténuer la gravité de la « décision que le Gouvernement britannique a prise, en « suggérant à M. Mussolini la cession à l'Éthiopie par notre « pays d'un territoire somaliland en vue d'aboutir à un « règlement de la querelle italo-éthiopienne. Le fait que « nous ayons proposé cette offre constitue un témoignage « significatif de l'inquiétude avec laquelle nous envisa- « geons l'avenir si aucun réglement n'intervient. » Et il ajoutait : « Aucun Gouvernement ne peut pratiquer une « action positive sans courir de risques. Il est impossible « de maintenir que ce différend ne nous regarde pas. « C'est un trait essentiel du pacte de la Société des Nations « que tout différend entre deux membres de la Société « qui menace le maintien de la paix, concerne tous les « autres membres. Le plus grand risque aurait été de rester « passif et de laisser les événements suivre leur cours. Je « regrette que l'offre que nous avons faite ait manqué son « but mais je ne regrette pas que nous l'ayons faite. » Au demeurant les rapports entre l'Italie et la Grande-Bretagne s'étaient singulièrement envenimés et lors des incidents anti-italiens de Tokio, l'Italie avait accusé l'Angleterre d'en être l'instigatrice. De violentes manifestations contre l'Angleterre et le Japon avaient eu lieu à

Rome où l'on parlait des trois races ennemies de l'Italie : « la noire, la jaune et la blonde. »

Le Négus avait de son côté tenté une nouvelle démarche diplomatique, le 4 juillet 1935 en s'appuyant cette fois sur le Pacte Briand-Kellog qui interdit la guerre comme instrument de politique internationale et il avait adressé aux États-Unis un appel pour le respect du Pacte dont cette nation est signataire. Dès le 5 juillet M. Cordell Hull, secrétaire d'État, répondit au nom de son Gouvernement que ce dernier ne pouvait prendre parti dans une controverse internationale en cours d'arbitrage et qu'il continuait à croire que le Pacte de Paris serait observé. Cette réponse dilatoire était conforme au sentiment de l'opinion publique américaine et le sénateur Key Pittmann, président du comité sénatorial des Affaires étrangères, déclarait qu'il était opposé à toute initiative consistant à invoquer le Pacte Briand-Kellog « pour la raison qu'une telle action ne pourrait avoir pour résultat qu'une nouvelle humiliation pour les États-Unis ». Par ailleurs dans un interview qu'il accordait à un correspondant du *Times* à la même époque, le Négus répondait aux demandes de l'Italie. Celle-ci avait en effet présenté quatre demandes, l'une concernant une rectification de frontière, la seconde réclamant des concessions économiques, la troisième réclamant le droit de construire une ligne de chemin de fer entre l'Érythrée et la Somalie italienne et enfin la dernière demandant la nomination de conseillers italiens auprès du Gouvernement éthiopien sur le modèle des relations anglo-égyptiennes. Examinant ces desiderata l'Empereur d'Éthiopie tout en faisant remarquer qu'il n'était saisi d'aucune proposition concrète, proclamait la volonté de son pays de maintenir son indépendance et affirmait son

désir d'entente sur toutes les demandes qui lui seraient faites, — en particulier par les signataires de l'accord de 1906, — et qui seraient compatibles avec la dignité de son pays. Quelque temps plus tard il précisait ainsi sa pensée : « Nous estimons qu'il est nécessaire d'annoncer catégoriquement notre intention de refuser tout règlement qui comprenne l'octroi d'un protectorat ou mandat italien ou autre portant atteinte à l'indépendance, à la souveraineté et à la liberté de notre pays. L'Éthiopie est résolue à conserver sa liberté contre une nation qui méprise ses engagements et qui déclare ouvertement sa préférence pour une guerre, insistant sur ses besoins d'expansion. Le Covenant de la Société des Nations use de sanctions à l'égard de telles nations et non contre l'Éthiopie qui respecte toutes ces obligations, mais qui est néanmoins résolue à défendre son intégrité territoriale et son indépendance politique que tous les membres de l'organisation de Genève se sont engagés à protéger. Nous attendons avec confiance la date du 25 juillet et les décisions de la Société des Nations. Nous avons confiance que notre cause est juste et qu'en conséquence elle doit prévaloir. Nous n'avons du reste pas perdu confiance que les Puissances signataires du Pacte Briand-Kellog puissent trouver le moyen de prévenir un conflit. Le contraire prouverait au monde que ce pacte peut être violé par toute nation lorsque ses propres intérêts sont en jeu. »

Mais la date du 25 juillet fixée par la résolution du 25 mai comme terme extrême d'entente des quatre membres de la Commission de conciliation et d'arbitrage (sauf prorogation après accord entre eux) approchait. La Commission de conciliation et d'arbitrage ayant dû suspendre ses travaux, il appartenait au Conseil de se réunir confor-

mément aux décisions antérieurement prises. Le 24 juillet 1935 le Gouvernement abyssin avait réclamé la réunion du Conseil et attiré son attention sur l'extrême urgence d'une intervention. En conséquence le président en exercice, M. Litvinoff (U. R. S. S.) convoqua le Conseil de la Société des Nations en session extraordinaire pour le 31 juillet.

SECTION III

La session du Conseil de la S. D. N. de juillet-août 1935[1].

> « Rien ni personne ne nous arrêtera. Si la S. D. N. veut nous barrer la route, nous la quitterons et elle mourra. Si l'Angleterre se met sur notre chemin nous bombarderons Malte et nous bloquerons Gibraltar. »
>
> *Gazetta del Popolo*, 15 août 1935.

A la veille de l'ouverture de la session du Conseil de la Société des Nations deux tendances se faisaient jour. En Grande-Bretagne on voulait confier au Conseil dès la présente session l'examen au fond de tout le conflit. L'Italie au contraire, prétendait qu'il ne pouvait en être ainsi, le traité de 1928 étant postérieur à l'entrée des deux pays à la Société des Nations et dans ces conditions Rome affirmait que la procédure prévue par ce

1. Voir *Le Temps* (3-4-26 août 1935).
*Agence Économique et Financière*e (5-16-27-30 août 1935).
P. Brossolette. « Le Problème éthiopien devant la S. D. N. » (*Européen*, 3 août 1935.)
Dumont-Wilden. « La S. D. N. et le différend italo-éthiopien ». (*Revue Bleue*, 17 août 1935.)
Journal des Débats, 4 août 1935.
Leroux de Laroche. « La question éthiopienne » (*Politica*, août-sept. 1935).
Journal des Economistes. Chronique (sept-oct. 1935).
R. Pinon. « L'Europe et l'Éthiopie ». (*Le Capital*, 3 juillet 1935.)
Revue politique et parlementaire (10 août et 10 septembre 1935).

traité se substituait à la procédure de Genève. Une telle thèse était insoutenable, l'article 20 du Pacte ayant expressément prévu que les membres de la Société des Nations s'engageaient à ne pas contracter dans l'avenir d'obligations incompatibles avec les termes du Pacte, et d'autre part, l'article 21 préconisant que les engagements internationaux et notamment les traités d'arbitrage n'étaient compatibles avec les dispositions du Pacte qu'en tant qu'ils assurent le maintien de la paix.

En réalité, en demandant que le Conseil de la Société des Nations se borne à reprendre les termes du compromis et à définir la compétence de la Commission d'arbitrage en réduisant celle-ci à l'examen des questions de fait, l'Italie désirait simplement échapper au débat de Genève sur le fond du problème et éviter la question de droit sur l'occupation de Oual-Oual. Le point de vue italien était nettement précisé dans le télégramme adressé le 27 juillet par M. Mussolini à la Société des Nations : « Dans l'état de choses actuel cette réunion ne peut avoir d'autre objet que celui d'étudier les moyens les plus opportuns de mettre la Commission de conciliation et d'arbitrage en mesure de reprendre définitivement ses travaux. S'il n'en était pas ainsi, le Gouvernement italien se réserve de faire connaître ses observations à ce sujet. » La position de l'Italie à l'ouverture de la session était donc particulièrement intransigeante et on pouvait lire dans le *Popolo d'Italia* un article anonyme d'inspiration officielle extrêmement suggestif à cet égard : « La solution du problème ne peut être que totalitaire, « une expansion qui ne serait pas soutenue par les armes, « un protectorat qui ne serait pas accompagné de mesures « militaires pourraient se terminer comme le précédent

« de Ucciali. D'autre part, tant que la menace militaire « éthiopienne ne sera pas éliminée, toute sécurité de nos « colonies sera aléatoire. Des limites de cette sécurité « l'Italie est seule juge. Dans des circonstances périlleuses « nous n'aurions d'aide d'aucune sorte de personne, ce « serait probablement le contraire. Posé en termes mili- « taires, le problème italo-éthiopien est d'une simplifi- « cation immédiate, d'une logique absolue. Posé en « termes militaires, le problème n'admet avec Genève, « sans Genève ou contre Genève, qu'une seule solution. « Tous les autres motifs sont importants, ils ne sont « pas décisifs. C'est dans cet ordre de faits que la poli- « tique de l'Italie fasciste trouve sa justification suprême « historique et humaine ».

Quant à la position de l'Ethiopie elle s'appuyait rigoureusement sur le Pacte et en demandait l'application totale sans aucunement accepter la restriction du rôle du Conseil envisagée par l'Italie.

Quelle était la position française devant cette ferme volonté de l'Ethiopie de demander l'application intégrale du Pacte ? Le Gouvernement de M. Pierre Laval savait que l'Angleterre était prête à se joindre et à appuyer toutes les mesures qui seraient prises par l'organisme de Genève. Mais le Gouvernement français, justement alarmé par le rétablissement en Allemagne de l'aviation militaire et de la conscription, se souvenait de la mauvaise grâce de Sir John Simon à se joindre à la condamnation platonique de l'Allemagne à ce sujet. Les Anglais ne manquaient pas d'observer que la question était différente en raison du fait que les hostilités étaient déjà virtuellement engagées en Ethiopie. Mais ces raisons n'avaient pas trouvé crédit auprès du Gouvernement français,

les milieux intéressés venant d'être très défavorablement impressionnés par l'annonce du traité naval anglo-allemand du 18 juin 1935.

C'est dans ces conditions que la France devant la possibilité assez aléatoire d'accord direct voulut avant tout prévenir un éclat. M. Laval désirait obtenir du Conseil la continuation des travaux de la Commission renforcée d'un cinquième arbitre, après quoi, le Conseil pourrait s'ajourner à une date voisine de celle du 25 août prévue par les résolutions du 25 mai, pour connaître les résultats de la procédure d'arbitrage. Entre temps l'Angleterre, la France et l'Italie, signataires du traité du 13 décembre 1906 pourraient s'employer à rechercher un compromis susceptible d'éviter la guerre. Mais il est bien évident que les efforts d'entente entre Rome, Londres et Paris ne pouvaient avoir la moindre chance de succès que s'il était entendu qu'aucune des deux parties ne chercherait à régler la question par la force et que les concessions demandées à l'Abyssinie, d'ordre purement économique, n'impliquent aucun abandon de souveraineté ou de territoires de la part du Négus. Au demeurant la procédure prévue par le Covenant pour empêcher un Etat membre d'en attaquer un autre devait recevoir une application immédiate à défaut de règlement amiable, sous peine pour la Société des Nations de transgresser volontairement son Pacte et sa raison d'être.

Le Conseil se réunit donc le 31 juillet [1]. L'Ethiopie était représentée par M. Téclé-Hawariate et M. Jèze. La délégation italienne avait à sa tête le baron Aloisi. Le 1er août, un accord intervenait entre la France, l'Italie

1. S. D. N. *Journal Officiel*, août 1935, p. 964 et suiv.

et la Grande-Bretagne, accord qui prévoyait la reprise de la procédure de conciliation entre l'Italie et l'Ethiopie sur les bases de l'article 5 du traité de 1928 et une conférence tripartite entre les trois nations pour le règlement de l'affaire au fond. Au même moment, parlant à la Chambre des Communes, Sir Samuel Hoare, sous-secrétaire d'Etat au Foreign Office déclarait : « le Gouvernement britannique ne perd pas de vue les obliga-« tions contractées par la Grande-Bretagne aux termes « du Covenant de la Société des Nations et des autres « traités internationaux et nous sommes bien décidés « à les respecter. »

Les négociations de M. Eden et surtout de M. Laval ayant permis d'aboutir à l'accord précité, le Conseil de la Société des Nations vota à l'unanimité une première résolution ainsi conçue [1] :

« Le Conseil

— Se référant à ses résolutions du 25 mai 1935 relatives au règlement du différend qui s'est élevé entre le Gouvernement italien et le Gouvernement éthiopien à la suite de l'incident de Wal-Wal, règlement qui devait être effectué selon la méthode déterminée par l'article 5 du traité italo-éthiopien du 2 août 1928;

— Constatant que les travaux de la Commission de conciliation et d'arbitrage ont été interrompus et qu'en vue d'en assurer la reprise les deux Gouvernements intéressés se sont adressés au Conseil en vue d'obtenir de lui qu'il interprète l'accord intervenu entre ces deux Gouvernements en ce qui concerne la portée exacte de la mission confiée à la dite commission;

— Sans prétendre émettre aucune appréciation touchant l'attitude des agents des deux Gouvernements

1. S. D. N. *Journal Officiel*, août 1935, p. 968.

devant la dite Commission ou les opinions émises par les membres de la Commission elle-même, considérant que la compétence de la Commission repose sur l'accord intervenu entre les parties du différend ;

— Considérant qu'il résulte tant des notes du 15 et du 16 mai 1935 que des déclarations faites devant le Conseil à sa séance du 25 mai que les deux parties n'ont pas été d'accord pour accepter que la Commission eût à examiner les questions de frontières, ou à interpréter juridiquement les accords et traités concernant la frontière et que par suite, cet objet ne rentre pas dans la compétence de la Commission ;

— Considérant par suite, que la Commission ne doit pas, par sa décision sur l'incident du Ual-Ual préjuger la solution de questions ne rentrant pas dans sa compétence et qu'elle la préjugerait si elle fondait cette décision sur l'opinion que le lieu où s'est produit le dit incident relève de la souveraineté soit de l'Italie, soit de l'Ethiopie ;

— Déclare que, s'il reste toujours loisible à la Commission de prendre en considération sans engager le débat à ce sujet la conviction que les autorités locales d'un côté ou de l'autre avaient au sujet de la souveraineté dont relève le lieu de l'incident, il résulte des considérants qui précèdent que la Commission n'a pas à faire état de la circonstance que Ual-Ual relève de la souveraineté de telle ou telle des deux parties, mais qu'elle doit s'attacher uniquement aux autres éléments du différend relatif à l'incident de Ual-Ual ;

— Prend acte de ce que les représentants de deux parties ont déclaré leur volonté de poursuivre la procédure de conciliation et d'arbitrage dans les conditions fixées à l'article 5 du traité de 1928 ;

—Prend acte de la déclaration des deux parties aux termes de laquelle les quatre membres de la Commission de conciliation et d'arbitrage procéderont sans délai à la désignation du cinquième arbitre dont la nomination

pourrait être nécessaire pour l'accomplissement de leurs travaux ;

— Comptant que la procédure aura abouti avant le 1er septembre 1935 au règlement du différend, invite les deux Gouvernements à lui en faire connaître le résultat au plus tard le 4 septembre 1935. »

Ainsi par cette résolution, le point de vue italien consistant en ce que la Commission ne devait pas faire état de la circonstance que Oual-Oual relevait ou non de la souveraineté de l'Ethiopie était admis ; en même temps la désignation d'un cinquième arbitre était acceptée par les deux pays. Enfin, le Conseil décidait que la procédure devrait avoir abouti le 1er septembre 1935 et que la Société des Nations devrait être informée avant le 4 septembre.

Une deuxième résolution fut adoptée également à l'unanimité, mais avec l'abstention de l'Italie. Cette résolution était ainsi libellée [1] : « Le Conseil décide de se réunir, en tout état de cause, le 4 septembre, pour évoquer l'examen général sous ses différents aspects, des rapports entre l'Italie et l'Ethiopie. »

On comptait évidemment beaucoup sur l'influence de la Conférence tripartite pour que lors de la réunion de la Société des Nations le 4 septembre une solution satisfaisante pour les deux parties ait été trouvée. C'est ce qui explique la contradiction entre les deux résolutions et l'accueil différent qu'elles reçurent à Rome et à Addis-Abeba.

A Addis-Abeba l'annonce du vote de ces deux résolutions provoqua un sentiment de déception [2]. On souligna

1. S. D. N. *Journal Officiel*, août 1935, p. 968.
2. *Le Temps*, 4 août 1935.

combien la solution intervenue était précaire étant donné que l'Italie ne s'était même pas engagée à respecter la paix pendant un mois. Quant aux négociations tripartites sur la base du traité de 1906, on considéra à Addis-Abeba, pour reprendre une expression du correspondant du *Times* dans la capitale éthiopienne que c'était une « bien pauvre réponse à un appel fondé sur un article du Covenant » surtout lorsque l'Italie refuse à l'Ethiopie toute participation à cette conférence.

En Italie, on a au contraire célébré la première résolution comme une grande victoire puisqu'en effet la remise en marche de la commission et l'exclusion de tout débat sur la démarcation de la frontière étaient précisément ce que demandait Rome. L'Italie, sans avoir pris aucun engagement de suspendre ou de ralentir ses préparatifs militaires, sans même s'être engagée à ne pas recourir à la force, a donc gain de cause sur tous les points.

La résolution n° 2 décide bien la réunion en tout état de cause du Conseil de la Société des Nations le 4 septembre pour évoquer l'examen général sous ses différents aspects des rapports entre l'Italie et l'Éthiopie ; mais le délégué italien s'est abstenu de voter cette résolution. Celle-ci aux termes du règlement intérieur du Conseil n'en est pas moins considérée comme ayant recueilli l'unanimité des voix, unanimité nécessaire pour rendre valables les décisions du Conseil, mais l'Italie demeure libre lors de son application de prétendre qu'elle n'a jamais accepté cette résolution. Rome admettra difficilement le 4 septembre ce qu'elle avait éludé le 31 juillet. Le Conseil de la Société des Nations, il faut bien le dire, ne fut dominé que par la seule préoccupation de gagner

du temps et cette attitude n'a nullement servi la cause de la paix.

La France et surtout l'Angleterre ne manquèrent pas de voir les inconvénients d'une pareille décision. Aussi les conversations que ces deux pays se proposaient d'avoir avec l'Italie sur la base du traité de 1906 devenaient la seule perspective de règlement pacifique du conflit. Les trois Puissances publièrent à cet égard le 3 août 1935 le communiqué suivant [1] : « Les représentants des Gouver-« nement du Royaume-Uni, de la France et de l'Italie « réunis à Genève le 1er août 1935 constatant que les « trois Puissances signataires de l'arrangement du 15 dé-« cembre 1906 concernant l'Éthiopie se sont déjà déclarées « disposées à entreprendre entre elles des négociations « en vue de faciliter une solution des différends existant « entre l'Italie et l'Éthiopie ont convenu d'engager ces « conversations dans le plus bref délai possible. »

Ce communiqué est signé par les Puissances non pas en tant que membres de la Société des Nations mais en tant que signataires du traité de 1906. Il s'agissait là encore de ménager la susceptibilité de l'Italie qui persistait à refuser à la Société des Nations le droit de s'occuper du conflit au fond.

Malgré cette éventualité bien minime d'un accord par l'intermédiaire de la conférence tripartite on peut bien dire que la 87e session du Conseil de la Société des Nations, — dans laquelle le ministre français des Affaires étrangères a joué un rôle décisif —, en refusant d'appliquer dès cette époque l'intégrité du Pacte, a rendu la guerre inévitable. Et le *Lokal Anzeiger* pouvait écrire fort

1. S. D. N. *Questions politiques*, 1935, VII, 15, p. 7.

justement le 27 août : « qu'en livrant le différend au jeu des coulisses des grandes Puissances, la Société des Nations n'a pas rempli le mandat qu'elle avait reçu pour le maintien de la paix. »

SECTION IV

La décision de la Commission d'arbitrage.

> « Les arbitres soussignés... expriment le regret que le problème de responsabilité internationale qui leur avait été soumis dans toute son ampleur... se présente à eux désormais dans des conditions telles que sa solution ne peut plus... épuiser juridiquement le différend amputé d'un de ses éléments essentiels. »
>
> Déclaration de MM. G. de la Pradelle et Pitman B. Potter.

La première résolution du Conseil de la Société des Nations, acceptant l'intégralité du point de vue italien et limitant considérablement la mission des arbitres, provoqua, avant la réunion de la Commission, la déclaration suivante des arbitres du Gouvernement éthiopien, MM. G. de la Pradelle et Pitman B. Potter : « Au moment « où la Commission arbitrale, dont l'existence avait pris « fin le 25 juillet se voit appelée à renaître en vertu de « l'accord des Parties dans des conditions toutes diffé- « rentes, les arbitres soussignés, avant tout exercice de « leurs nouvelles fonctions précisées par la résolution du « Conseil de la Société des Nations du 3 août 1935, expriment « le regret que le problème de responsabilité juridique « internationale, qui leur avait été soumis dans toute son « ampleur conformément aux termes de l'article 5 du « traité du 2 août 1928 et de l'accord entre les Parties du

« 25 mai 1935, se présente à eux désormais dans des con-
« ditions telles que la solution ne peut plus après l'abandon
« consenti, épuiser juridiquement le différend amputé d'un
« de ses éléments essentiels. Ils ne peuvent admettre que
« cet abandon ait été libre, encore moins qu'il puisse
« avoir eu pour contre-partie l'acceptation par l'un des
« Gouvernements d'un 5e arbitre désigné par l'autre,
« alors surtout que le choix en était laissé aux quatre
« arbitres. En d'autres circonstances, ils déclineraient
« pour désaccord fondamental, la nouvelle mission qui leur
« est offerte, mais dans la gravité de l'heure présente, ils
« n'hésitent pas, cette déclaration faite, à assurer leurs
« collègues de leur entier concours dans la limite des seuls
« pouvoirs qui leur sont actuellement impartis. »

Dans cette protestation si justifiée, les arbitres ne manquaient pas de faire remarquer que les nouvelles limites apportées à la compétence de la Commission n'étaient pas de nature à résoudre l'intégralité du différend, mais avec une haute conscience de la gravité des événements, ils acceptèrent cependant de continuer leur mission. Devant cette protestation, les arbitres italiens, le comte Aldovandi et M. Montagna avaient cru devoir faire une déclaration mais devant leur impossibilité à répondre au fond même de la protestation des arbitres éthiopiens ils se bornaient à se déclarer prêts à reprendre les travaux de la Commission

La Commission d'arbitrage italo-éthiopienne se réunit à Paris le 20 août 1935, Elle décida de procéder à la désignation immédiate d'un 5e arbitre dont la nomination pourrait être rendue nécessaire en cas de désaccord. Son choix se porta à l'unanimité sur M. Nicolas Politis, ministre de Grèce à Paris, membre de l'Institut de France et de l'Institut de Droit International, ancien ministre des

Affaires étrangères, ancien président de l'Assemblée de la Société des Nations, professeur honoraire à la Faculté de Droit de l'Université de Paris. La Commission poursuivit ses travaux à Paris les jours suivants mais se transporta à Berne le 23 août pour entendre certains témoins convoqués à la demande de l'Italie.

Revenue à Paris le 26 août la Commission ne put se mettre d'accord sur les circonstances de fait de l'incident de Oual-Oual, ni sur les responsabilités qui en découlaient. Dans ces conditions l'intervention du 5e arbitre devint nécessaire et le 29 août M. Politis fut appelé à siéger à la Commission.

Le 3 septembre la Commission rendit à l'unanimité la décision ci-après [1] :

a) *Sur l'incident de Oual-Oual.*

« 14. La région de Oual-Oual située dans une contrée désertique, fréquentée par des tribus nomades relevant de la Grande-Bretagne, de l'Italie ou de l'Éthiopie offre un intérêt particulier en raison des quelques 300 puits qui s'y trouvent et dont l'eau est indispensable aux besoins des dites tribus et de leurs bestiaux.

15. Cette région est depuis 1928 sous le Contrôle et depuis 1930 sous l'occupation permanente des autorités de la colonie italienne de la Somalie.

16. L'occupation italienne de la région se manifestait par le poste fortifié de Oual-Oual qui relève de celui de Warder, distant du premier d'environ 12 kilomètres et demi. Si elle n'a pas été officiellement reconnue par le Gouvernement éthiopien, elle n'a jamais fait de sa part avant l'incident de Oual-Oual, l'objet d'une protestation officielle.

17. Cette occupation avait fait naître chez les autorités

1. Voir Document C. 332, M. 169, 1935, VII et S. D. N. *Questions politiques*, 1935, VII, 15, p. 6.

italiennes la conviction que la région de Oual-Oual relevait de l'autorité de l'Italie et était reconnue par l'Éthiopie et la Grande-Bretagne, puisqu'il était de pratique constante que les tribus relevant de leur influence faisaient usage de puits de Oual-Oual sous le contrôle des autorités italiennes.

18. D'autre part les autorités éthiopiennes avaient la conviction que la région faisait partie de leur territoire national.

19. Dans les rapports des autorités italiennes et éthiopiennes il s'était développé au cours des dernières années des sentiments réciproques de suspicion et d'animosité ; les autorités italiennes avaient acquis la conviction que les Éthiopiens étaient animés à leur égard de sentiments d'hostilité, les autorités éthiopiennes avaient de leur côté la même conviction à l'égard des Italiens.

20. Dans une telle atmosphère de suspicion et de crainte le moindre incident pouvait prêter à malentendu et dégénérer en grave conflit.

21. Le 22 novembre 1934 une troupe éthiopienne fort d'environ 600 hommes réguliers et irréguliers commandés par le Fitaorari Chiffera, Gouverneur de Djidjiga et de l'Ogaden, par le Fitaorari Alemaychoua et par Omer Samautor, déserteur italien, dont la tête avait été mise à prix pour le meurtre d'un officier italien, est arrivée devant le poste italien de Oual-Oual, en qualité d'escorte de protection d'une Commission anglo-éthiopienne, qui ayant terminé la démarcation de la frontière entre l'Éthiopie et la Somalie britannique et étant chargée d'étudier sur place les pâturages de l'Ogaden, devait se présenter le lendemain à Oual-Oual où se trouvait une garnison italienne forte en ce moment d'environ 160 soldats indigènes (dubats).

22. La troupe éthiopienne, se considérant en territoire national, s'est avancée vers les puits ; une force italienne s'y est opposée, le sous-officier indigène qui la commandait déclarant que le territoire de Oual-Oual était italien. Sous la pression de la troupe éthiopienne, de beaucoup la plus

nombreuse, les dubats ont dû reculer laissant aux Éthiopiens dix à quinze puits.

23. Dans la matinée du lendemain 23 novembre est arrivée sur les lieux la Commission anglo-éthiopienne ayant à sa tête du côté anglais le lientenant-colonel Clifford et du côté éthiopien le Fitaorari Tessama Bante, qui, le même jour ont adressé au commandant des forces italiennes de la région une lettre de protestation contre l'empêchement opposé la veille à l'avance de la troupe éthiopienne ainsi que contre l'enlèvement de vive force avec son arme d'un sous-officier de la Commission.

24. Dans la matinée du lendemain, le Commandant, le capitaine Cimmaruta, s'est rendu auprès des membres de la Commission, il leur a déclaré n'avoir pas qualité pour discuter l'objet principal de leur protestation, question qui ne relève que des autorités politiques, mais il s'est expliqué sur la disparition du sous-officier éthiopien, ancien déserteur italien, qui s'était volontairement constitué prisonnier, il a proposé d'ouvrir à ce sujet une enquête et offert pour éviter des incidents d'établir entre les forces italiennes et éthiopiennes une ligne séparative provisoire. Cette offre qui dans sa forme parut à la Commission anglo-éthiopienne sincère et opportune n'a pu être suivie d'effet, le capitaine Cimmaruta a proposé de définir l'emplacement des deux lignes opposées par des marques et signatures sur des troncs d'arbres ; mais cette proposition a été repoussée par la mission éthiopienne qui a craint en acceptant un état de fait provisoire de créer un précédent favorable au point de vue italien. Toutefois, la mission éthiopienne a fini par admettre plus tard l'établissement d'une ligne séparative provisoire marquée par des ramilles ou ronces.

25. En vue de permettre aux Éthiopiens d'avoir accès à d'autres puits que les dix ou quinze en leur possession, les Italiens ont été invités à reculer de quelques mètres, le capitaine Cimmaruta s'y est refusé mais a offert de laisser aux Éthiopiens prendre sous son contrôle de l'eau derrière

les lignes italiennes, la Commission anglo-éthiopienne a tenu cette offre pour inacceptable.

26. Pendant la conférence du capitaine Cimmaruta avec les Commissaires, deux avions italiens ont survolé à faible altitude le campement anglo-éthiopien où flottait le drapeau britannique à côté du drapeau éthiopien, et il a paru aux Commissaires que la mitrailleuse de l'un d'eux, monté par le commandant Porru-Locci avait été braquée sur eux, ce qui a été considéré par eux comme une provocation contre laquelle ils se sont empressés de protester avec indignation ; mais dans sa déposition devant la Commission de conciliation et d'arbitrage le commandant Porru-Locci a affirmé sur son honneur d'officier et d'homme que la mitrailleuse de son avion n'était pas braquée sur le campement anglo-éthiopien, seul un appareil photographique était dirigé sur lui ; il a expliqué qu'une méprise était possible par suite de la place occupée par la mitrailleuse transversalement sur la carlingue ce qui fait que, lorsque l'avion s'incline la mitrailleuse paraît braquée sur le sol ; il a ajouté d'ailleurs que son survol n'avait aucun caractère hostile, il exécutait, sur l'ordre de ses supérieurs, une reconnaissance à la recherche du capitaine Cimmaruta.

27. Sous l'empire de la très grande indignation éprouvée par lui à la suite de cet incident, qu'il considéra comme une démonstration provocatrice, le lieutenant-colonel Clifford a décidé de retirer la Mission britannique jusqu'à Ado, à environ 30 kilomètres de Oual-Oual, dans le but d'éviter de compliquer la situation pour les autorités éthiopiennes et de prévenir tout incident international regrettable ; en conséquence, le lendemain 25 novembre, la Mission britannique et la Mission éthiopienne se sont éloignées de Oual-Oual avec leurs escortes respectives de trente et cinquante hommes.

28. Cependant la troupe du Fitaorari Chiferra est restée sur les lieux et ses effectifs, augmentés par de nouveaux renforts, ont fini par atteindre de 1.400 à 1.600 hommes ;

sa présence et l'accroissement de ses effectifs n'ont pas manqué d'augmenter chez les autorités italiennes des inquiétudes dont elles ont cru voir plus tard la confirmation dans des documents trouvés par elles dans le campement éthiopien. Ces autorités estimaient que la qualité que la troupe éthiopienne se donnait d'escorte de la Commission anglo-éthiopienne était désormais manifestement mensongère, et que si elle n'a pas suivi la Commission c'était qu'elle projetait d'attaquer à la première occasion la garnison italienne, pour s'emparer de force des puits de Oual-Oual. Dans son rapport en date du 30 novembre 1934, paragraphe 20, la Commission anglo-éthiopienne a expliqué que l'escorte éthiopienne est restée dans sa position à Oual-Oual pour éviter l'apparence d'une retraite qui pourrait avoir comme conséquence le soulèvement de la population de l'Ogaden, en mettant en sérieux danger la sécurité de la Commission ; il a été ajouté devant la Commission, du côté éthiopien, que se considérant sur leur territoire, les forces qui s'étaient avancées jusqu'aux puits ne pouvaient se retirer sans atteindre au sentiment et au prestige national, il est enfin à noter que interrogé par le capitaine Cimmaruta sur le point de savoir si la troupe restée à Oual-Oual et que la Commission continuait à considérer comme son escorte, faisait réellement partie de l'escorte éthiopienne de la Commission, le lieutenant-colonel Clifford n'a fourni aucune réponse.

29. Durant dix jours, après le départ de la Commission les troupes éthiopiennes et italiennes sont restées sur leur position, les unes en face des autres, à une distance qui par endroits ne dépassait pas deux mètres, les armes chargées à la main se défiant, s'injuriant, se provoquant.

30. Cependant, se conformant aux recommandations de son Gouvernement, le Gouverneur de la Somalie italienne ne cessait de donner au Commandant du secteur Wonder-Oual-Oual des ordres formels écrits de s'abstenir absolument de tout acte hostile tant que les Éthiopiens n'auraient pas employé les armes contre les postes italiens.

Le capitaine Cimmaruta multipliait auprès de la Commission anglo-éthiopienne et des chefs militaires éthiopiens les démarches en vue de prendre les précautions nécessaires pour éviter tout incident. Le 26 novembre 1934, il s'inquiétait des intentions du Fitaorari Chiffera et l'avertissait que suivant sa réponse, il prendrait des décisions en conséquence ; le 4 décembre ayant appris que la nuit précédente ses hommes avaient essayé de forcer la ligne italienne en emportant des ramilles qui la délimitaient, il lui faisait savoir que tout acte de violence de sa part serait réprimé par la force.

31. Sur ces entrefaites, de chaque côté des lignes, arrivaient des renforts et de part et d'autre les hommes s'observaient, leur nervosité augmentait du fait que tous les jours on entendait des coups de fusil soit accidentels soit tirés sur du gibier.

32. Brusquement, le 5 décembre vers 15 h. 30 d'après les uns, vers 17 h. 30 d'après les autres, à la suite d'un coup de fusil dont la provenance est contestée, un combat général s'est engagé. Au bruit de la fusillade, le capitaine Cimmaruta qui se trouvait à Warder a donné immédiatement à deux chars d'assaut et à trois avions l'ordre de partir d'urgence pour Oual-Oual où il s'est rendu lui-même en camionnette, il y est arrivé peu avant 18 heures, il y a été précédé de quelques minutes par un char et un avion, l'autre char et les autres avions y sont arrivés peu après lui. Le capitaine Cimmaruta a trouvé ses hommes au nombre en ce moment d'environ 500 dubats n'ayant à leur tête que des sous-officiers indigènes, repliés en décade leur ligne initiale et avec des munitions à peu près épuisées ; il leur a fait distribuer les cartouches trouvées sur les hommes mis hors de combat et a demandé à Warder l'envoi de munitions qui sont arrivées deux heures plus tard. Sur ces entrefaites, la nuit survenant, le combat s'est ralenti et bientôt arrêté. A l'aube du 6 décembre le combat a repris et bientôt les Éthiopiens, mis en déroute, se sont enfuis dans la direction de Ado laissant sur le ter-

rain et aux alentours 130 morts et un nombre considérable de blessés, chez les dubats italiens les pertes ont été de 30 morts et d'une centaine de blessés.

33. Sur la provenance du premier coup de feu qui a occasionné le combat il y a deux versions diamétralement opposées, d'après l'une il serait parti de la ligne italienne précédé de deux ordres nettement entendus dans les rangs éthiopiens d'abord *a terra* puis *fuoco*; d'après l'autre il aurait été tiré par un soldat éthiopien debout dans la direction d'un petit arbre sur lequel se tenait assis en sentinelle un dubat italien, qui blessé légèrement à la joue serait aussi tombé ou se serait laissé tomber à terre ; d'après l'une et l'autre version ce coup de feu aurait été le signal d'une fusillade partie du même côté.

34. La version éthiopienne se base :

1° Sur les intentions agressives prêtées aux forces italiennes par un certain nombre de dubats déserteurs arrivés avant le 5 décembre au siège de la Commission anglo-éthiopienne qui recueillit plus tard leur témoignage ;

2° Sur le rapport du Fitaorari Chiffera relatant la version d'ordres *a terra*, *fuoco*, donnés dans les rangs des dubats alors que au cours des dépositions reçues par la Commission de conciliation et d'arbitrage et notamment dans la déposition du commandant Cimmaruta, il a été précisé que les ordres allégués ne sont jamais donnés aux dubats en langue italienne ;

3° Sur la déposition d'un infirmier éthiopien qui n'a pas été témoin oculaire du début de l'engagement, car lui-même déclare qu'étant couché dans sa tente il a entendu trois coups de feu suivis et a pris son fusil pour se rendre sur la ligne cependant que trois balles tombaient sur sa tente.

35. La version italienne se base :

1° Sur les rapports télégraphiques en date des 6 et 7 décembre 1934 du commandant Montanari chef militaire de la région, transmis au Gouvernement de la Somalie relatant les informations fournies par les dubats, seuls témoins

oculaires des premiers événements et d'après lesquels notamment une attaque en force déclenchée à l'improviste par les Abyssins du Fitaorari Tessamma, sans aucune provocation de notre part, a contraint nos dubats à reculer après une résistance acharnée ;

2° Sur le rapport en date du 14 décembre 1934 du Gouvernement de la Somalie transmis au ministre des Colonies à Rome résumant les informations à lui parvenues jusqu'à cette date, où il est dit que : un ascari du Fitaorari Chiffera s'était levé debout, tira un coup en l'air qui à ce qu'il paraît devait servir comme signal, parce qu'il fut immédiatement suivi d'une vive fusillade de la part des Abyssins.

3° Sur le témoignage devant la Commission de conciliation et d'arbitrage, à défaut d'officiers ou de sous-officiers métropolitains, dont aucun n'était sur place au moment de l'engagement de quatre dubats, tous aujourd'hui sous-officiers mais dont un seul l'était au moment de l'incident ; ils étaient à Oual-Oual le 5 décembre et affirment avoir vu partir le premier coup de feu des rangs éthiopiens en ajoutant ce détail nouveau qu'il avait été tiré contre une sentinelle se tenant sur un arbre ; ces témoins n'ont déposé que près de neuf mois après l'événement, ils n'ont pas précisé si le coup de feu qu'ils disent avoir vu provenir des rangs éthiopiens a été dirigé intentionnellement ou accidentellement vers la sentinelle italienne, ni si la chute de celle-ci a été due à un mouvement volontaire ou involontaire.

36. La Commission est, en conséquence, portée à penser que cet incident a été dû à un malheureux concours de circonstances, le premier coup de feu pourrait avoir eu le même caractère accidentel que ceux si nombreux et si fréquents qui l'avaient précédé. Il est très compréhensible que dans l'état de nervosité, d'excitation et de suspicion où étaient les troupes rivales placées depuis deux semaines dans un dangereux voisinage, ce coup de feu ait déterminé les résultats regrettables qui ont suivi.

37. Dans ces conditions, la Commission tenant compte

de la limite de ses pouvoirs aux termes de la résolution du Conseil de la Société des Nations du 3 août est arrivée à la conviction.

1° Qu'aucune responsabilité ne saurait être imputée du chef précis de l'incident de Oual-Oual au Gouvernement italien ni à ses agents sur les lieux, les allégations formulés contre eux par le Gouvernement éthiopien se trouvant notamment contredites par les multiples précautions prises par eux pour prévenir tout incident à l'occasion de l'affluence à Oual-Oual de troupes régulières et irrégulières éthiopiennes et aussi par le défaut de leur part de tout intérêt à provoquer l'engagement du 5 décembre.

2° Que si le Gouvernement éthiopien n'avait pas non plus raisonnablement intérêt à provoquer cet engagement, ses autorités locales ont pu par leur attitude spécialement par la concentration et le maintien, après le départ de la Commission anglo-éthiopienne, de nombreuses troupes à proximité de la ligne italienne à Oual-Oual laisser l'impression qu'elles avaient des intentions agressives ce qui paraîtrait rendre plausible la version italienne, mais que cependant il n'est pas démontré qu'elles puissent être rendues du chef précis de l'incident du 5 décembre.

b) *Sur les incidents postérieurs au 6 décembre* 1934.

38. Entre les forces italiennes et éthiopiennes il s'est produit depuis le 6 décembre 1934 jusqu'au 26 mai 1935 divers incidents, les uns consécutifs à celui de Oual-Oual et d'autres sans aucun lien avec lui.

— Il résulte de l'examen attentif des faits allégués de part et d'autre que de ces incidents les premiers ayant été la suite de celui de Oual-Oual ont eu un caractère accidentel, tandis que les autres ont été pour la plupart des incidents sans gravité, très ordinaires dans la région où ils se sont produits.

— Dans ces conditions, la Commission est d'avis qu'il n'y a lieu de retenir, pour ces incidents mineurs, aucune responsabilité internationale. »

Ainsi la Commission d'arbitrage, après un examen minutieux des faits déchargeait les deux Gouvernements de la responsabilité des incidents survenus depuis décembre 1934, responsabilité qui aurait très certainement pu être précisée si la Commission avait eu le droit de tenir compte de la question de l'appartenance de Oual-Oual.

La décision de la Commission d'arbitrage liquidait la question des incidents, elle laissait subsister, par la faute même de Genève, les causes profondes du conflit.

CHAPITRE IV

LE CONFLIT DEVANT LE CONSEIL DE LA S. D. N.

(Septembre 1935.)

SECTION I

La situation avant la session du Conseil[1] : la conférence tripartite ; l'incident de la concession Rickett.

> « La tactique dilatoire du Conseil de la S. D. N., dont sont responsables surtout les Gouvernements de l'Angleterre et de la France ne fait évidemment que le jeu de l'Italie dont le but immédiat est de gagner du temps pour compléter ses préparatifs de guerre. »
>
> Lord SNOWDEN, *Times*, 14 août.

La conférence tripartite des signataires de l'accord de 1906 prévu par le communiqué anglo-franco-italien du 3 août s'ouvrit à Paris le 16 août 1935. M. Laval y représentait la France, M. Eden la Grande-Bretagne, et le baron Aloisi l'Italie. Des propositions franco-britanniques furent présentées, mais se heurtèrent à un refus de la part de l'Italie, qui, par ailleurs ne formula aucune contre-proposition. Le baron Aloisi se borna à repousser les suggestions franco-britanniques et amena ainsi M. Eden à indiquer

1. S. D. N. *Questions politiques*, 1935, VII, 15, p. 7.
Européen, 6 septembre 1935. *Le Capital*, 26 août 1935, 2 et 16 septembre 1935. *Revue Politique et parlementaire : Chronique* (10 septembre 1935). *Le Mois* 1er sept, 1er oct. 1935 (« La Chasse aux Concessions »).

qu'elles constituaient l'extrême limite des concessions possibles en faveur de Rome. En réalité, M. Mussolini se refusait à accepter le maintien de l'indépendance politique et de l'intégrité territoriale de l'Éthiopie.

Dans ces conditions, le troisième jour de ses délibérations, la délégation italienne n'ayant marqué aucun désir d'aboutir à une solution transactionnelle, la conférence tripartite dut s'ajourner et M. Laval remit à la presse le 18 août le communiqué suivant[1] : « M. Pierre Laval, repré-
« sentant le France, M. Anthony Eden représentant de la
« Grande-Bretagne et le baron Aloisi, représentant de
« l'Italie se sont réunis à Paris, pour rechercher les moyens
« de résoudre pacifiquement le différend italo-éthiopien.
« Ils n'ont pu trouver encore une base de discussion qui
« permettrait la solution du conflit. La difficulté rencon-
« trée dans l'examen des suggestions émises au cours de la
« discussion nécessite un ajournement de l'étude entre-
« prise qui sera poursuivie par la voie diplomatique. »

L'échec de la conférence tripartite n'avait pas surpris l'opinion publique. Dès le 14 août, lord Snowden écrivait dans le *Times :* « Personne ne peut s'imaginer un instant que les conversations de Paris pourront accomplir autre chose que de perdre encore un peu de temps. » Le *Daily Herald* qui rappelait les paroles de Richelieu : « Négocier et encore négocier est absolument nécessaire au salut des États », tout en ayant fait pleine confiance à M. Eden, n'avait pas manqué de noter : « Si les conversations n'aboutissent pas la Société des Nations doit le 4 septembre entrer en action et les mesures prévues par le Covenant doivent être mises en pratique. » Ainsi le Conseil de la

1. *Le Temps*, 20 août 1935.

Société des Nations malgré son désir d'éluder toute discussion sur le fond du conflit était amené en dernière analyse à essayer de prendre des mesures pour maintenir la paix. La session du Conseil de la Société des Nations de septembre dont l'importance était ainsi considérable risquait d'ailleurs de s'ouvrir dans une atmosphère troublée par un incident vivement exploité par les Italiens : l'incident de la concession Rickett.

Le 31 août, en effet, le correspondant à Addis-Abeba du *News Chronicle* annonçait que le Négus avait réalisé, le 30 août, avec M. F. W. Rickett, représentant une société anglo-américaine « l'African Exploration and Development Corporation » un accord concédant à cette société l'exploitation des gisements de pétrole, des minerais et de toutes autres ressources naturelles sur un territoire comprenant près de la moitié de l'Éthiopie. On précisait que ce contrat avait trait aux territoires situés à l'ouest d'une ligne partant de la rive gauche du lac Rodolph et allant jusqu'à la frontière nord de l'Éthiopie en passant par le pont d'Aouache sur le chemin de fer de Djibouti à Addis-Abeba. L'accord, valable pour soixante-quinze ans, avait été signé par le ministre des Mines, Wolde Maryan au nom de l'Empereur en présence de M. E. Andrews Colson, conseiller financier américain du Négus. Les clauses financières de ce contrat devant rester secrètes, les hypothèses les plus diverses ne manquèrent pas d'être faites à cet égard.

La nouvelle de la concession avait été accueillie en Italie comme le signe manifeste des intérêts économiques que l'Angleterre cherchait à sauvegarder sous le prétexte du respect du pacte de la Société des Nations. En réalité le Foreign Office jugeait l'affaire « très malheureuse » et la nouvelle provoqua plus que de la consternation à la veille

de la réunion décisive qu'allait tenir le Conseil de la Société des Nations.

Les insinuations de la presse italienne déclarant que l'opposition britannique aux ambitions de l'Italie s'expliquait par des motifs d'égoïsme, eurent pour premier effet de diviser l'opinion française. Pourtant le Cabinet de Londres n'avait pas eu connaissance de l'affaire avant sa publication, il n'avait donné aucun appui officiel ou non à M. Rickett et il est certain que s'il avait été au courant des négociations, il aurait marqué nettement sa désapprobation. Au demeurant, pour éviter toute équivoque, le Gouvernement britannique publiait dès le 31 août [1], un communiqué officiel ainsi conçu : « Le Gouvernement de Sa Majesté n'a « pas encore reçu confirmation des nouvelles de presse « annonçant l'octroi de concession du droit pour l'exploita- « tion de gisements pétrolifères et minéraux en Éthiopie. « Mais il a cependant estimé nécessaire d'informer le « ministre de Sa Majesté à Addis-Abeba que de telles con- « cessions devraient très certainement faire l'objet de con- « sultations préliminaires entre le Gouvernement de Sa « Majesté et les Gouvernements français et italien en vertu « de l'article 2 du traité tripartite de 1906. Dans ces condi- « tions, M. Sydney Barton a été autorisé au cas où les « rumeurs seraient exactes à informer l'Empereur que le « Gouvernement de Sa Majesté, doit pour sa part, lui con- « seiller de refuser l'octroi de concessions. »

Le 3 septembre, le Gouvernement éthiopien publiait le communiqué suivant qui mettait exactement l'affaire au point [2] : « Le Gouvernement éthiopien, en accordant à « une société américaine une concession pour la recherche

1. *Times*, 31 août 1935.
2. *Le Temps*, 5 septembre 1935.

« et l'exploitation de gisements de pétrole a agi dans la « plénitude de ses droits souverains. La concession accor- « dée revêt un caractère purement et exclusivement éco- « nomique et contribuera au développement du pays. Le « Gouvernement éthiopien a toujours pratiqué loyalement « une politique qui tend à ouvrir largement son territoire « à l'activité de techniciens et de financiers de toutes les « nationalités disposés à y travailler sérieusement et honnê- « tement sans arrière-pensée politique. Le Gouvernement « ne saurait en aucune manière changer sa ligne de con- « duite dans ce domaine. Quant aux allégations selon « lesquelles une telle concession serait contraire aux stipu- « lations du traité tripartite de 1906, le Gouvernement « impérial déclare qu'il n'est pas partie à ce traité. Dans « la lettre qu'il a adressée au Secrétaire général de la « Société des Nations le 7 août 1926, M. Grandi alors « ministre des Affaires étrangères d'Italie, s'exprimait « ainsi : En ce qui concerne plus spécialement la recon- « naissance par le Gouvernement britannique de la sphère « d'influence économique exclusivement réservée à l'Italie « dans certaines régions de l'Éthiopie, il est manifeste que « cette clause constitue un engagement qui lie uniquement « les Gouvernements italiens et anglais, mais qui ne saurait « porter atteinte à la liberté de décision du Gouvernement « éthiopien, ni limiter une action éventuelle d'un tiers. Or « le Gouvernement britannique n'a été mêlé d'aucune façon « ni de près, ni de loin, à l'octroi de cette concession à une « socité américaine. Il ne faut pas oublier enfin que le « traité de 1906 contient pour chacune des hautes parties « contractantes l'obligation de maintenir l'intégrité du « territoire éthiopien, obligation que l'Italie signataire du « dit traité se prépare ouvertement à violer, en ayant

« recours à la guerre aux engagements internationnaux. »

L'Éthiopie ne manquait pas de faire remarquer qu'en accordant à une entreprise privée une concession d'ordre exclusivement économique, elle n'avait agi que dans les limites de sa pleine souveraineté sans enfreindre un seul de ses engagements internationaux, y compris le traité de 1906 que l'Éthiopie pouvait juridiquement ignorer, ce traité ayant été négocié et signé sans sa participation Mais en dépit de cette déclaration du Négus, les doutes sur les caractères réels de la concession et sur les contre-parties éventuelles en armements subsistaient. L'Italie se préparait à tirer partie de cette situation lors de l'ouverture de la proche session du Conseil. Mais elle n'allait pas pouvoir faire usage de cet argument, car l'incident allait être liquidé par la volonté même des intéressés. En effet, à la demande du Département d'État américain, l' « African exploration and Development corporation » dont les capitaux étaient constitués en majeure partie par la compagnie américaine « Standard Vacuum Oil », elle-même filiale de la « Standard Oil Company of New Jersey », renonça à la concession éthiopienne. M. Welden au nom de la Standard Oil l'annonça en ces termes : « Devant les conséquences que la transaction pouvait avoir en l'état actuel des choses, les Compagnies intéressées avaient décidé d'en référer au Département d'État et après des échanges de vues entre ce dernier et les dirigeants des Compagnies, celles-ci avaient décidé d'aviser le Gouvernement éthiopien de leur intention d'abandonner la concession. »

Ainsi, au moment où le Conseil de la Société des Nations allait se réunir, l'affaire de la concession Rickett était complètement liquidée et l'Italie ne pouvait plus en aucune manière exploiter l'incident. La Conférence tripartite avait

échoué en raison de l'intransigeance de Rome ; la Commission de conciliation et d'arbitrage avait donné au principal incident du conflit une solution définitive dégageant la responsabilité des deux pays.

Dans ces conditions, comme le fait remarquer M. de La Pradelle, « le problème se posait seulement sur le point de vue colonial italien, dressé contre le point de vue national éthiopien », et cette juste définition ne manquait pas de rendre plus grave les délibérations qui allaient se dérouler.

SECTION II

Les réunions du Conseil des 4, 5 et 6 septembre 1935[1].

> « Le Conseil acceptera-t-il la responsabilité devant le monde de laisser sans intervenir le massacre d'un peuple qui ne massacre personne ? »
>
> P. Teclé-Hawariate.
> Lettre au Secrétaire général de la S. D. N., 12 août 1935.

La résolution nº 2 du 3 août 1935, par laquelle le Conseil de la Société des Nations avait décidé de se réunir en tout état de cause le 4 septembre 1935 pour évoquer l'examen général sous ses différents aspects, des rapports entre l'Italie et l'Éthiopie, n'avait pas été votée par l'Italie qui s'était abstenue. La question se posait donc de savoir si l'Italie serait représentée à la présente session du Conseil. M. Mussolini dans une interview accordée à M. Ward Price, envoyé spécial du *Daily Mail* à Rome y avait répon-

1. Voir *The Observer*, 15 septembre 1935. *Revue Politique et Parlementaire*, 10 septembre 1935. Dumont-Wilden. « L'Europe en danger. » (*Revue Bleue*, 7 septembre 1935). *Europe Nouvelle*, supplément, 14 septembre 1935. M. Griaule. « Le Problème abyssin. » (*Esprit international*, octobre 1935). *Le Mois* (1er septembre-1er octobre 1935).

du par l'affirmative. Il avait d'ailleurs précisé ainsi le dessein de Rome [1] : « L'Italie ne reculera pas. Si des sanctions sont décidées contre l'Italie à Genève, elle quittera sur le champ la Société des Nations. Il faudrait alors bien comprendre que quiconque voudrait appliquer contre elle des sanctions rencontrera l'hostilité armée de tout le peuple italien... Qu'on suive l'exemple des États-Unis et qu'on nous laisse seuls remplir notre mission.» M. Ward Price ayant demandé : « Est-il vrai que vous ayez réglé tous vos différends avec la France, à Tunis et ailleurs, en échange d'un engagement du Gouvernement français de vous laisser les mains libres en Afrique orientale ? » M. Mussolini répondit : « Il est exact qu'en conséquence des accords du 7 janvier, tous les différends entre nous se sont trouvés réglés. » Il apparaît ainsi que l'Italie, présente à Genève, escomptait dans le grave débat qui allait s'ouvrir la neutralité bienveillante du Gouvernement français et de son chef M. Pierre Laval.

Dès l'ouverture de la session, le 4 septembre, MM. Eden et Laval proclamèrent leur confiance en la Société des Nations et leur désir d'aboutir pacifiquement à la résolution du conflit. L'exposé de M. Eden extrêmement modéré, non seulement n'employait pas le mot « sanctions », mais évitait toute allusion à des moyens coercitifs. M. Aloisi prononça alors un violent réquisitoire contre l'Éthiopie. La thèse italienne [2] consistait à voir dans l'Éthiopie un État « barbare », ayant contrevenu aux principes essentiels de la civilisation moderne, indigne de siéger à Genève et par suite, non habilitée à se réclamer d'un pacte qu'elle

1. *Le Temps*, 16 août 1935.

2. Voir le Mémoire du Gouvernement italien sur la situation en Éthiopie. S. D. N. *Questions politiques*, 1935, VII, 1.

viole constamment. Depuis douze ans que l'Éthiopie a été admise à la Société des Nations, l'Italie prétend qu'elle a toujours méconnu ses engagements et trahi la confiance qui lui avait été faite lors de son admission. L'article 1er du Pacte pose comme condition essentielle pour être membre de la Société des Nations que le Gouvernement doit être capable d'exercer effectivement son autorité sur toute l'étendue du territoire. Or, l'Italie montrait l'inexistence et l'incapacité du pouvoir central sur toute l'Éthiopie.

L'Éthiopie viole également l'article 23 qui précise que les membres de la Société des Nations doivent s'efforcer d'assurer de maintenir des conditions de vie équitables et humaines pour les hommes et les enfants vivant sur leur territoire. Ce même article 23 est transgressé d'autre part par Addis-Abeba qui n'assure pas la liberté des communications et du trafic. Enfin le Gouvernement italien note que l'esclavage n'a pas été aboli en Éthiopie, et est même reconnu comme condition légale. Les rapts et captures d'individus, la traite des esclaves continuent actuellement sur une large échelle et le Gouvernement éthiopien y prend même part directement au mépris de ses engagements. L'Italie souligne par ailleurs, les dommages causés à ses colonies par l'anarchie et les querelles intérieures éthiopiennes, les actes de violence contre la vie, les biens et les intérêts italiens, les agressions contre les représentants diplomatiques et consulaires, enfin les violations continuelles des traités italo-éthiopiens, particulièrement en ce qui concerne les questions de frontières. Et le mémoire que le Gouvernement italien avait remis aux membres du Conseil, à l'appui de sa thèse, conclut [1] : que l'Éthiopie ne

1. S. D. N. *Questions politiques*, 1935, VII, 11, p. 63.

s'est pas montrée digne de la confiance qui l'avait fait admettre à Genève et que puisque d'elle-même elle s'est mise hors de la Société des Nations, sa place ne peut plus y être sans nuire au prestige de cette assemblée de nations civilisées. Aucun membre de la Société des Nations ne peut invoquer les droits dérivant du Pacte quand il n'a pas lui-même rempli ses propres devoirs, c'est-à-dire, quand il a montré qu'il ne répondait pas aux conditions que le Pacte lui-même exige comme essentielles à sa qualité de membre et qu'il a manqué aux obligations générales et spéciales qui lui incombent du fait qu'il appartient à la Société des Nations. D'autre part, il serait contraire à tout principe de droit et de justice de prétendre que les membres de la Société des Nations sont tenus d'observer les règles du Pacte dans leur rapports avec un membre qui s'est mis hors du Pacte, par la violation des engagements assumés. L'admission de l'Éthiopie à Genève fut justifiée alors par l'espérance qu'elle pourrait profiter du voisinage des nations civilisées pour se mettre à leur niveau. Il apparaît que l'espérance a été déçue. L'Éthiopie a montré qu'elle ne possédait pas les qualités nécessaires pour trouver dans la participation à la Société des Nations l'impulsion propre à lui faire accomplir un effort volontaire d'élévation au niveau des autres nations civilisées. La Socité des Nations irait contre ses propres fins si elle ne prenait pas acte de cette leçon de l'expérience. L'Éthiopie a systématiquement violé tous les traités. Elle constitue pour l'Italie un danger immédiat et permanent en tant qu'elle menace la sécurité de ses colonies d'Afrique occidentale. L'Éthiopie, par sa conduite, s'est mise ouvertement hors du Pacte de la Société des Nations et s'est rendue indigne de la confiance qui lui fut accordée quand elle y fut admise. L'Italie

en s'insurgeant contre un si intolérable état de choses, défend sa propre intégrité, son prestige et sa dignité. Elle défend également le prestige et le bon renom de la Société des Nations. Le baron Aloisi tirait des arguments invoqués contre l'Éthiopie la conclusion suivante en ce qui concerne le différend actuel [1] : « Le Gouvernement italien ne peut désormais accorder aucune confiance au Gouvernement éthiopien, ni croire à la moindre possibilité d'exécution de sa part d'engagements contractuels qu'il pourrait encore se déclarer prêt à souscrire, surtout si ces engagements étaient pris sous la pression des circonstances et en prétendant s'incliner devant les principes de haute moralité internationale, tels que ceux qui sont à la base de la Société des Nations que, de l'avis de l'Italie, l'Éthiopie est absolument incapable de comprendre et de réaliser. Le Pacte qui lie les membres de la Société des Nations n'est pas seulement une simple série d'articles, mais un système harmonieux de principes s'intégrant les uns avec les autres en se précisant. Il y a une corrélation étroite entre toutes les clauses de la chartre de la Société des Nations. Les garanties qu'elle prévoit trouvent leur raison d'être et leur contre-partie dans l'obligation qu'elle exige, les droits correspondant à des devoirs. Toute autre interprétation ne pourrait que nuire à l'esprit du Pacte et créerait en faveur des États qui ne sont pas dignes à faire partie de la Société des Nations une sorte d'impunité ou plus encore une sorte de droit d'asile incompatible avec la sécurité des autres et avec les principes les plus élémentaires de la justice internationale. Le Gouvernement italien estime dans ces conditions, qu'un État comme l'Éthiopie ne peut

1. Voir Document C. 88, P. V. 1.

avoir ni égalité de droits, ni égalité de devoirs avec les États civilisés. Si une telle égalité lui a été octroyée et surtout si en l'octroyant on a fait crédit à l'Éthiopie pour l'avenir, ce ne sont pas là des motifs suffisants pour que la Société des Nations laisse se poursuivre au préjudice des autres membres de la Société, l'erreur commise de bonne foi en 1923. Le Gouvernement italien est le premier à reconnaître qu'il a participé à cette erreur. Toute solidarité avec un État qui laisse subsister des mœurs pareilles devrait être refusée par les nations civilisées. Prétendre que les membres de la Société des Nations sont tenus d'observer les règles du Pacte dans leurs relations avec un membre qui a toujours et constamment été en dehors de ces règles est contraire à tout principe de droit et de justice. » L'Italie dès ce moment refusait de discuter si l'Éthiopie continuait à être présente à Genève.

Le discours du baron Aloisi, appuyé sur une documentation considérable rassemblée par le Gouvernement italien, avait causé une vive sensation mais cependant on avait interprété comme un symptôme favorable le fait que l'Italie n'avait pas catégoriquement demandé l'exclusion de l'Éthiopie de la Société des Nations.

Que fallait-il penser de la thèse italienne et spécialement de l'affirmation suivant laquelle un seul des cas d'agression reprochés à l'Éthiopie aurait justifié l'intervention armée de Rome ? Certes, l'Italie ne pouvait pas être tenue d'observer ses engagements si l'Éthiopie n'observait pas les siens. Mais l'Italie n'aurait pu être déliée de ses engagements, qu'à la condition formelle de saisir l'organisme de Genève ; or, tous les efforts de l'Italie n'ont tendu qu'à un seul but : éviter que la Société des Nations se saisisse de l'ensemble du différend. La guerre que Rome vou-

lait faire considérer comme la sanction de la violation constante des engagements internationaux de l'Éthiopie, ne pouvait résulter de la décision isolée et souveraine de l'Italie. C'est la Société des Nations et elle seule qui était capable de prendre cette décision. Toute la documentation italienne se présentait donc comme la justification *a posteriori* d'une décision unilatérale de l'Italie, alors qu'elle aurait dû se présenter comme un appui *a priori* à une demande italienne, demande qui aurait pu être basée sur l'article 15 du Pacte. En signant le Pacte de la Société des Nations, l'Italie s'interdisait de se rendre justice à elle-même et s'obligeait à s'adresser à Genève. La thèse italienne sans qu'il soit besoin d'en examiner la réalité des faits, était donc insoutenable et inconciliable avec l'esprit et la lettre du Pacte. On pouvait même regretter que le représentant du Gouvernement italien ait cru pouvoir qualifier l'Éthiopie de pays « barbare », s'attirant cette réplique très justifiée de M. Gaston Jèze, répondant au nom du Gouvernement éthiopien : « Il s'agissait alors dans l'esprit du Gouvernement éthiopien de persuader le Gouvernement italien d'appliquer à ce différend la procédure des États civilisés, le recours à l'arbitrage et non point la force. » Et M. Gaston Jèze constatait que l'incident de Oual-Oual était liquidé et la responsabilité de l'Éthiopie dégagée à cet égard, le réquisitoire italien n'avait d'autre but que de trouver un nouveau prétexte à l'entrée en action de l'Italie. La conclusion de la séance était nettement dégagée par M. Lopez Olivan, représentant de l'Espagne, qui déclarait : « Mon Gouvernement estime que la Société des « Nations manquerait à son devoir le plus essentiel si..... « elle ne mettait pas en œuvre tous les moyens dont elle « dispose pour le maintien de la paix....., la procédure du

« Pacte devra donc être mise en action avec rapidité. »

Le lendemain 5 septembre, le représentant de l'Éthiopie, M. Jèze, poursuivit son exposé, au cours d'une séance mouvementée. Il protesta contre le réquisitoire italien et demanda l'application sans délai de l'article 15 du Pacte, en vue de prendre toute mesure pour éviter la guerre menaçante. C'est au cours de cette séance à laquelle le baron Aloisi n'assistait pas, afin de protester contre la procédure qui mettait sur le même pied l'Italie et un État « non civilisé », que M. Rocco, second délégué italien, quitta la salle des séances, en signe de protestation contre la réfutation de la thèse italienne par M. Jèze. Il n'assista pas davantage au discours de M. Litvinoff qui lui aussi se prononça contre la thèse italienne et s'exprima notamment ainsi [1] : « J'ai le regret de déclarer que je ne saurais accep-
« ter l'argumentation du représentant de l'Italie. Je suis
« certain que personne ici ne saurait approuver le régime
« intérieur de l'Éthiopie, tel qu'il apparaît dans les docu-
« ments qui nous sont soumis, mais en ce qui concerne
« le régime intérieur les différents États présentent aujour-
« d'hui une variété considérable et très peu d'entre eux
« offrent des similitudes. Rien dans le Pacte de la Société
« des Nations ne nous permet cependant d'établir une
« discrimination entre les membres de la Société des
« Nations, en raison de leur régime intérieur, de la couleur
« de leur peau, de distinctions raciales et de leur état de
« civilisation, ni par conséquent, d'enlever à quelques-uns
« d'entre eux des privilèges dont ils bénéficient en leur qua-
« lité de membre de la Société des Nations et en premier
« lieu de les priver de leur droit inaliénable à l'intégrité et

1. Voir pour la séance du 5 septembre 1935 le document C, 88e session P. V. 2.

« à l'indépendance. Je me permets de dire que l'on peut « trouver pour développer les peuples arriérés, pour modi- « fier leur vie intérieure, pour les élever vers une civilisa- « tion supérieure d'autres moyens que des moyens mili- « taires. A mon avis la Société des Nations doit tenir fer- « mement au principe que des opérations militaires ne « sauraient se justifier sauf en cas de légitime défense, de « même que le Pacte Briand-Kellog qui interdit la guerre « comme instrument de politique nationale, n'admet « aucune justification de ce genre. »

A la séance du Conseil du 6 septembre [1], la thèse italienne fut à nouveau combattue par M. Gomez représentant du Mexique, mais le baron Aloisi s'était retiré au moment où le Conseil avait abordé le différend italo-éthiopien. Pourtant le Gouvernement de Rome continuait de rester à Genève et avait même accepté la constitution d'un comité de cinq membres destiné à étudier les exposés des parties et à rapprocher si possible les thèses en présence. Les comités restreints du Conseil sont fréquents dans de semblables affaires, mais l'usage voulait qu'ils ne fussent composés que de trois membres. L'Italie s'était d'abord opposée à ce que l'Angleterre et la France fissent partie du comité, en raison de ce que, signataire du traité de 1906, elle en était elle-même exclue ; mais l'entrée de l'Italie dans le Comité prévu aurait eu comme conséquence, la nécessité d'y faire rentrer également l'Éthiopie, et en définitive, le Gouvernement de Rome accepta la présence dans le Comité de l'Angleterre et de la France. Ces deux pays, avec la Pologne, la Turquie et l'Espagne constituèrent le Comité des Cinq, dont la présidence fut confiée

1. Voir S. D. N. *Questions politiques*, 1935, VII, 16, p. 8.

au représentant espagnol, M. de Madariaga. Dès la formation de ce comité, on pouvait discerner toutes les difficultés qui allaient se présenter pour trouver une solution de conciliation qui satisfasse à la fois Rome et Genève, surtout après l'échec de la conférence tripartite. Le Comité allait reprendre l'œuvre de conciliation des entretiens de Paris. A l'effort des Gouvernements français et britannique succédait l'effort du Conseil de la Société des Nations. Les difficultés d'une telle tâche rendaient cependant difficile la perspective d'un accord.

SECTION III

Le Comité des Cinq [1].

> « Il s'agit de ne pas appliquer une politique conservatrice aux rapports internationaux. »
>
> *Revue « Affari Esteri »*, juin 1935.

Le Comité des Cinq se composait de M. Eden, représentant la Grande-Bretagne, M. Pierre Laval pour la France, M. Beck pour la Pologne, M. Rüstü Aras pour la Turquie et M. de Madariaga, qui fut choisi comme président, pour l'Espagne. Le point de départ des travaux du Comité des Cinq fut évidemment l'ensemble des propositions déjà faites à l'Italie et déjà repoussées par cette Puissance. Mais le Comité des Cinq se réservait le droit, afin de donner le maximum possible de satisfactions à l'Italie et de permettre la solution pacifique du conflit, d'apporter à ces propositions toute modification désirable.

Entre temps l'effet produit par les accusations italiennes contenues dans le mémoire précédemment déposé par

1. Voir Basilesco, *op. cit.* S. D. N. *Questions politiques*, 1935, VII, 15.

Rome fut sensiblement atténué par la mise au point qu'un des écrivains connaissant le mieux l'Abyssinie actuelle, M. Marcel Griaule, — dont l'autorité avait été invoquée à plusieurs reprises dans le mémoire italien, — adressa à Genève. Cette réponse de M. Marcel Griaule constitua en réalité une réfutation extrêmement sévère des accusations italiennes, qui perdaient ainsi aux yeux des membres du Comité des Cinq, la plus grande partie de leur force probante.

Le Comité avait considéré que son premier devoir était d'inviter les Gouvernements intéressés à ne commettre aucun acte de nature à rendre sa tâche plus difficile et à empêcher toute résolution définitive du conflit. Il chargea ensuite un sous-comité présidé par M. Lopez Olivan d'examiner la documentation présentée par l'Italie à l'appui de l'énoncé de ses griefs contre l'Éthiopie. C'est en réponse à cette documentation que le Gouvernement éthiopien avait produit l'exposé scientifique de M. Marcel Griaule. Devant ces données contradictoires le Comité décida de réserver son appréciation, se bornant à rechercher les remèdes à une situation de fait.

La difficulté la plus importante qui se présentait aux conciliateurs était celle de savoir quels pouvoirs militaires seraient accordés à l'Italie en Éthiopie. L'octroi même de ces pouvoirs semblait difficilement compatible avec le maintien de l'indépendance de l'Éthiopie. Toutefois il ne s'agissait pas là d'une impossibilité absolue. On ne manquait pas de rappeler à cet égard le précédent du traité anglo-irakien signé à Bagdad le 30 juin 1930, au moment de la fin du mandat britannique et de l'entrée de l'Irak à la Société des Nations. Ce traité conclu entre deux pays indépendants autorise la Grande-Bretagne à

maintenir sur le territoire de l'Irak des forces militaires importantes. Il concède à l'Angleterre des emplacements pour des bases aériennes et le roi d'Irak agrée des officiers des forces militaires navales et aériennes britanniques en qualité de conseillers. Si Addis-Abeba y donnait son consentement une semblable convention ne pourrait-elle pas intervenir entre les deux pays ?

Malheureusement les décisions du Conseil des Ministres italien tenu à Rome le 14 septembre montrèrent que le Gouvernement italien restait opposé à tout compromis et à toute solution pacifique. Le communiqué suivant fut en effet remis à la presse [1] :

« Du point de vue militaire, notre préparation en « Afrique orientale se poursuit avec une intensité crois- « sante, afin de nous garantir en face de forces supérieures « éthiopiennes, dont la mobilisation est déjà commencée.

« — Étant donné l'agitation manifestée par certains « milieux d'habitants de la Cyrénaïque résidant à l'étranger, « la garantie militaire de notre frontière de Libye est « actuellement en voie de renforcement.

« — En fournissant toute une série de détails, le Duce « a démontré que l'ensemble de nos forces militaires ter- « restres maritimes et aériennes est en état de répondre à « toute menace quelle qu'elle soit et de quelque côté « qu'elle vienne.

« — Grâce au fonctionnement du commissariat pour la « fabrication de guerre qui a été confié au général Dall'Olio « lequel a l'expérience de cette charge et l'a déjà occupée « pendant la guerre mondiale, les fournitures de guerre se « poursuivent suivant un rythme intensifié mais régulier.

1. *Corriere della Sera*, 14 septembre 1935.

« — Du point de vue politique, le Chef du Gouvernement « a parlé de la constitution du Comité des Cinq et des « discours de Sir Samuel Hoare et de M. Laval, discours « qui ne pouvaient être différents de ce qu'ils ont été pour « des raisons évidentes, étant donnée la position anglaise « et française à l'égard du Pacte de la Société des Nations. « C'est pour ces mêmes raisons qu'ils ont été accueillis « avec le plus grand calme par les milieux responsables « et par la masse du peuple italien.

« — Le Conseil des Ministres prend acte toutefois avec « satisfaction des paroles cordiales que dans son discours « le ministre Laval a consacrées aux accords franco-ita- « liens de janvier 1935 et à l'amitié qu'ils ont consacrée, « amitié que l'Italie entend développer et fortifier non « seulement dans l'intérêt des deux pays mais aussi dans « celui de la collaboration européenne qui ne peut être « brisée par un conflit de caractère colonial ou par l'emploi « de sanctions qui ne furent jamais spécifiées ni appliquées « dans les controverses précédentes bien plus graves entre « les membres de la Société des Nations.

« — A ce sujet le Conseil des Ministres a examiné dans « quel cas deviendrait impossible la présence ultérieure de « l'Italie à la Société des Nations.

« — Le Conseil des Ministres après avoir constaté que « tous les efforts de l'antifascisme étranger se coagulent « actuellement autour de l'affaire italo-éthiopienne, consi- « dère de son devoir de confirmer de la façon la plus expli- « cite que le problème italo-éthiopien n'admet pas de solu- « tion de compromis après les efforts considérables et les « sacrifices supportés par l'Italie et après la documenta- « tion irréfutable contenue dans le mémorandum italien « présenté à Genève.

« — Le Conseil des Ministres a décidé d'envoyer une « dépêche de félicitation et de salut au général de Bono. »

En dépit de ce communiqué, le Comité estima qu'il devait continuer ses travaux et le 18 septembre il arrêta le texte des propositions pouvant servir de base de négociation entre l'Italie et l'Éthiopie[1].

1. S. D. N. *Questions politiques*, 1935, VII, 15, p. 2 et suiv.

La note suivante fut remise aux représentants italien et éthiopien :

« 1° Chargé d'examiner l'ensemble des relations italo-éthiopiennes « en vue de la recherche d'une solution pacifique, le comité s'est efforcé de trouver une base de négociation en s'inspirant : 1° du respect dû à l'indépendance, à l'intégrité territoriale et à la sécurité de tous les États membres de la Société ; 2° de la nécessité d'assurer entre les États membres de la Société des rapports de bon voisinage.

« Réservant toute appréciation quant aux documents fournis par « les deux parties, le Comité n'en a retenu que les faits qui définissaient « une situation à laquelle il faut porter remède ;

« 2° L'Éthiopie a, lors de son admission dans la Société, assumé des « obligations spéciales dans certains domaines, en particulier l'escla- « vage et le trafic des armes. Elle s'est déclarée « prête à fournir au « Conseil toutes informations et à prendre en considération toutes « recommandations que le Conseil pourrait lui faire au sujet de l'exé- « cution de ces engagements qu'elle reconnaît comme intéressant la « Société des Nations ;

« 3° Dans son discours à la séance plénière de l'assemblée, le 11 sep- « tembre 1935, le premier délégué de l'Éthiopie a prononcé les parole « suivantes : « Toute suggestion qui tendrait à relever le degré écono- « mique, financier et politique de la nation à laquelle j'ai l'honneur « d'appartenir, pourvu qu'elle émane de la Société des Nations et doive « se réaliser suivant l'esprit même du Pacte, sera regardée par l'Éthio- « pie comme le geste de peuples frères ayant atteint un stade plus avancé « de civilisation, sincèrement désireux de la guider dans les voies du « progrès. Toute proposition de cet ordre sera la bienvenue. Je suis « persuadé que mon pays l'examinera avec la plus grande bienveil- « lance et une véritable reconnaissance » ;

« 4° Dans ces conditions, il paraît être du devoir de la Société des « Nations d'offrir au Gouvernement éthiopien de lui prêter collabora- « tion et assistance, sur une base collective internationale, afin de le « mettre en mesure de s'attaquer résolument à l'action constructive « nécessaire, non seulement pour améliorer le sort du peuple éthiopien « et pour développer les ressources naturelles du pays mais aussi pour « permettre à l'Empire de vivre en bonne harmonie avec ses voisins.

« Étant donnée l'obligation pour tout membre de la Société des « Nations de respecter l'indépendance des autres membres, tout plan

Le Comité des Cinq suggérait ainsi la réalisation d'un

« d'assistance devrait recevoir l'assentiment préalable du Gouverne-
« ment éthiopien.

« On trouvera ci-après des indications générales sur ce que pour-
« raient être l'assistance internationale à l'Éthiopie pour sa réforme
« administrative et son développement économique.

II

« *Charge de l'assistance.* — S'inspirant des travaux antérieurs de la
« Société des Nations, la charte de l'assistance prendra la forme d'un
« protocole constatant l'acceptation par le Gouvernement éthiopien
« d'un plan de réformes élaboré par le Conseil de la Société des Nations.

« *Services publics à réorganiser.* — 1° Police et gendarmerie. Mis-
« sion de spécialistes étrangers chargés d'organiser un corps de police
« et de gendarmerie ayant notamment pour tâche :

« *A*) De veiller dans tout l'empire à l'application des lois existantes
« ou à prendre en vue de : *a*) interdire et réprimer sévèrement l'escla-
« vage ; *b*) réglementer sévèrement le port d'armes par des personnes
« n'appartenant pas à l'armée régulière ni aux forces de police et de
« gendarmerie ;

« *B*) D'assurer la police des agglomérations où résident des Européens
« (Addis-Abeba, Diré-Daoua, Harrar) ;

« *C*) De garantir la sécurité dans les régions agricoles où les Euro-
« péens se trouveraient en nombre et où l'administration locale ne
« serait pas assez développée pour leur assurer une protection suffi-
« sante ;

« *D*) De maintenir l'ordre dans les confins de l'empire afin de garantir
« les territoires voisins contre les incursions ayant notamment pour
« objets la traite des esclaves, le pillage, la contrebande. Dans les régions
« visées ci-dessus, la mission de police et de gendarmerie devrait parti-
« ciper à l'administration générale, dans une mesure variable selon
« le degré de développement des autorités locales et la nature des pro-
« blèmes à résoudre.

« 2° *Mise en valeur économique.* — *A*) Possibilité pour les étrangers
« de participer au développement économique du pays (régime des
« terres, régime minier, exercice des activités commerciales et indus-
trielles) ;

« *B*) Commerce extérieur : clause d'égalité économique avec condi-
« tion de réciprocité ;

« *C*) Travaux publics et voies de communication ;

« *D*) Postes, télégraphes et téléphones.

« 3° *Finances.* — *A*) Établissement du budget et contrôle des dépenses
« de l'État ;

« *B*) Établissement et perception des impôts, taxes et droits ;

« *C*) Création et gestion de monopoles fiscaux ;

« *D*) Études des emprunts qui seraient nécessaires pour assurer la

vaste programme de réformes politiques, économiques et

« mise en valeur du pays ou l'exécution de certaines réformes ; éventuel-
« lement, contrôle des gages affectés au service des emprunts.

« 4° *Autres services publics.* — *A*) Justice : réorganisation de la juri-
« diction mixte qui connaît des clauses entre étrangers et Éthiopiens ;

« Justice indigène :

« *B*) Instruction publique ;

« *C*) Hygiène.

III

« *Structure interne de l'assistance.* — Pour que leur mission ne reste
« pas stérile, les spécialistes étrangers, même lorsqu'ils ne seront pas
« investis de pouvoirs spéciaux d'administration, devront pouvoir
« compter sur la coopération effective des autorités éthiopiennes qu'ils
« assisteront. D'autre part, leur action, pour être efficace, devra être
« coordonnée.

« Il y aurait avantage à prévoir un organisme central à la fois pour
« coordonner l'action des services de l'assistance et pour leur assurer
« l'appui nécessaire du Gouvernement éthiopien.

« Un conseiller principal serait placé à la tête de chacun des quatre
« services publics ou groupements de services publics mentionnés au
« paragraphe précédent.

« On peut concevoir que les conseillers principaux :

« *A*) Ou bien soient subordonnés à une personnalité qui serait à la
« fois leur chef et le délégué de la Société des Nations auprès de l'Em-
« pereur ;

« *B*) Ou bien forment un collège dont l'un d'eux exercerait la pré-
« sidence et serait le délégué de la Société des Nations.

IV

« *Nomination du personnel.* — Le délégué de la Société des Nations
« et les conseillers principaux seront nommés par le Conseil de la Société
« des Nations, avec l'agrément de l'Empereur. Les agents autres que
« les conseillers principaux seront nommés par l'Empereur, sur présen-
« tation du délégué de la Société des Nations ou avec son visa suivant
« la nature et l'importance de leurs fonctions.

V

« *Rapports avec la Société des Nations.* — Le délégué ou la commis-
« sion établira, aussi souvent que cela sera nécessaire et au moins une
« fois par an, des rapports qui seront communiqués à l'Empereur en
« même temps qu'ils seront adressés au Conseil de la Société des Na-
« tions.

« Le Gouvernement éthiopien fera parvenir au Conseil toutes obser-
« vations qu'il pourra désirer joindre aux dits rapports. La documen-

sociales. Le Comité déclarait : « Qu'il lui paraissait être « du devoir de la Société des Nations d'offrir au Gouverne- « ment éthiopien de lui prêter collaboration et assistance « sur une base collective internationale afin de le mettre « en mesure de s'attaquer résolument à l'action construc- « tive nécessaire. » Pour cette action le Comité envisa-geait la nomination de conseillers étrangers délégués par la Société des Nations, chargés spécialement de réorga-niser la police et la gendarmerie et de veiller à l'applica-

« tation ainsi établie sera examinée dans le plus bref délai par le Con- « seil.

VI

« *Durée du plan.* — L'œuvre d'assistance devant être de longue « haleine, il ne semble pas pratique d'assigner au plan une durée rela- « tivement courte, cinq ans, par exemple.

« Mais il y aurait intérêt à prévoir que le plan pourra être révisé au « bout de cinq ans par le Conseil de la Société des Nations pour tenir « compte de l'expérience acquise pendant cette période.

« Les représentants de la France et du Royaume-Uni ont fait con- « naître au Comité des Cinq qu'afin de contribuer au règlement paci- « fique italo-éthiopien, leurs Gouvernements respectifs sont prêts à « faciliter des ajustements territoriaux entre l'Italie et l'Éthiopie, en « consentant eux-mêmes à cette dernière, s'il en est besoin, certains « sacrifices dans la région de la côte des Somalis.

« Dans cette négociation, les Gouvernements de la République fran- « çaise et du Royaume-Uni se préoccuperont d'obtenir du Gouverne- « ment éthiopien des garanties concernant l'exécution, dans les terri- « toires acquis par lui, des obligations incombant à l'Éthiopie en « matière d'esclavage et de commerce des armes.

« Les représentants de la France et du Royaume-Uni ont également « porté à la connaissance du Comité des Cinq que leurs Gouvernements « respectifs, sans vouloir déroger au régime en vigueur concernant le « traitement des étrangers et le commerce extérieur, sont disposés « à reconnaître à l'Italie un intérêt spécial dans le développement éco- « nomique de l'éthiopie.

« En conséquence, lesdits Gouvernements verront avec faveur la « conclusion d'accords économiques entre l'Italie et l'Éthiopie, à con- « dition que soient respectés par les deux parties les droits existants « au profit des ressortissants et des protégés français et britanniques, « et que soient sauvegardés les intérêts reconnus à la France et au « Royaume-Uni par tous accords en vigueur. »

tion dans tout l'Empire des lois à prendre en vue d'interdire et de réprimer sévèrement l'esclavage et d'assurer l'ordre en tous les points où se trouvent les Européens. La mise en valeur économique résulterait de la transformation du régime des terres, du régime minier et de la possibilité pour les étrangers d'exercer librement une activité commerciale ou industrielle. L'Italie se voyait reconnaître un intérêt spécial dans le développement économique de l'Éthiopie et pour faciliter les ajustements territoriaux entre l'Italie et l'Éthiopie, la France et la Grande-Bretagne étaient prêtes à consentir certains sacrifices dans la région de la côte des Somalis.

Ces suggestions démontraient, dirent les Italiens, l'incapacité de l'Éthiopie à réaliser elle-même ces réformes ; elles constituaient au contraire, croyons-nous, un projet de collaboration et d'assistance désintéressé, conforme à l'esprit du Pacte.

Quelles réponses les deux Gouvernements allaient-ils donner aux suggestions du Comité des Cinq ? Le Gouvernement italien réuni en Conseil des Ministres le 21 septembre sous la présidence du Duce déclara à l'issue d'une séance de deux heures que tout en appréciant la tentative accomplie par le Comité des Cinq, après avoir examiné attentivement ses propositions il les considérait comme « inacceptables en tant qu'elles n'offrent pas une base minima suffisante pour des réalisations concrètes qui tiennent finalement et définitivement compte des droits et des intérêts vitaux de l'Italie ». Cette base minima dont parle le communiqué du Conseil des Ministres italien était d'ailleurs précisée le 22 septembre par M. Aloisi [1] qui

1. S. D. N. *Questions politiques*, 1935, VII, 15, p. 5 et 6.

demandait essentiellement, pour pouvoir poursuivre les négociations : la distinction entre l'Éthiopie proprement dite et les territoires sur lesquels l'Italie désire établir sa domination, le désarmement effectif de l'Éthiopie sous le contrôle italien, le refus à l'Éthiopie de tout débouché sur la mer, enfin l'affirmation des droits territoriaux reconnus à l'Italie dans l'accord tripartite de 1906. Les contre-propositions italiennes étaient les suivantes :

« 1° La Comité des Cinq n'a pas pris en considération « les accusations précises portées par le Gouvernement « italien contre l'Éthiopie pour non-exécution des obliga- « tions assumées par elle au moment de son entrée dans « la Société des Nations. Il n'a pas davantage examiné si « l'Éthiopie restait digne d'appartenir à la Société des « Nations alors qu'elle n'a pas accompli ses obligations et « qu'elle en a ouvertement violé d'autres.

« — Le Comité des Cinq ne s'est pas attaché au fait « que l'Éthiopie a été admise dans la Société des Nations « sous des conditions particulières bien déterminées et « qu'elle peut être considérée comme ne possédant plus la « qualité de membre de la Société des Nations dès lors « qu'elle ne remplit plus les conditions auxquelles sa parti- « cipation était indissolublement liée.

« 2° Le mémoire présenté par le Gouvernement italien, « après avoir refusé à l'Éthiopie pour les raisons ci-dessus, « le droit de discuter sur un pied d'égalité avec les autres « membres de la Société des Nations appelait l'attention « du Conseil sur l'état véritable de ce qu'on appelle Empire « éthiopien et sur les conditions intérieures, bien diffé- « rentes de celles que l'on doit exiger pour la participation « d'un État à la Société des Nations.

« — Le mémoire du Gouvernement italien démontrait

« qu'il existe une distinction essentielle entre les pays de « l'ancienne souche Amhara (haut plateau central) et les « régions périphériques conquises par l'Abyssinie pendant « les cinquante dernières années. Ces régions par le mau- « vais gouvernement des dominateurs qui les exploitent « sans scrupules et en tirent des esclaves dont ils font « commerce, ont été réduites à une situation qui exige « une intervention immédiate et radicale pour leur secours. « L'autorité du Négus y est inexistante.

« 3° Il résulte de l'ensemble du mémoire italien que le « problème éthiopien pour pouvoir être résolu d'une façon « satisfaisante aurait dû être posé de la manière suivante :

« 1° Mettre l'État abyssin proprement dit dans une situa- « tion telle qu'il ne puisse nuire à ses voisins et réformer « son administration pour porter cet État à un niveau « supérieur de civilisation ;

« 2° Soustraire à la tyrannie de l'Abyssinie les diffé- « rentes populations qui la subissent et vivent dans les « confins du pays dans des conditions inhumaines.

« — Il faut mettre ces populations une fois pour toutes « à l'abri du mauvais gouvernement d'un pays qui n'est « pas et ne pourra jamais être en mesure de remplir à leur « égard la mission qui incombe à un État comprenant des « populations de races diverses.

« 4° Les propositions du Comité des Cinq se sont bornées « à offrir à l'État abyssin, tel qu'il est actuellement, une « assistance qui tout en étant sous certains aspects étendue, « ne diffère pas, en son principe, de celle qui a été offerte « par la Société des Nations à d'autres États se trouvant « dans des difficultés momentanées.

« — S'agissant d'un pays dont les conditions de bar- « barie s'accompagnent d'un puissant armement moderne,

« le contrôle international ne saurait être considéré comme « une solution répondant aux buts qui doivent être pour- « suivis, soit par la Société des Nations en vue d'un der- « nier effort pour porter l'Éthiopie à un degré plus élevé « de civilisation, soit par l'Italie qui voit dans l'Éthiopie « son ennemie particulière et la plus dangereuse.

« 5° Un cas comme celui de l'Éthiopie ne peut être résolu « par l'application des moyens dont dispose le Pacte, parce « que le Pacte ne prévoit pas le cas des pays qui étant « indignes et incapables de participer à la Société des « Nations continueraient à se prévaloir des droits et à « exiger le respect des obligations que cette participation « comporte.

« Le représentant du Gouvernement italien au Conseil « de la Société des Nations avait prévu en effet le 4 sep- « tembre que les efforts les plus louables faits dans le « cadre du Pacte ne pouvaient aboutir à une solution « satisfaisante et qu'il était difficile de trouver pour le « problème éthiopien une solution sociétaire.

« 6° Si l'on avait ménagé quelque latitude de jugement « et de souplesse d'application même en s'inspirant de « certains principes sociétaires comme en offre l'institution « des mandats on se serait rapproché davantage de la « solution du problème. Mais le Comité des Cinq n'a pas « suivi cette ligne et a fondé sa solution sur l'idée d'assis- « tance qui n'est pas adéquate au cas de l'Éthiopie.

« — Il est vrai que cette assistance envisage aussi « l'organisation de services de police et de gendarmerie « par l'envoi d'une mission de spécialistes étrangers. Mais « il y a déjà suffisamment et même trop de ces spécialistes « en Éthiopie. Le seul résultat obtenu a été d'accroître « l'efficacité des forces armées en les modernisant et par

« conséquent de rendre l'Éthiopie plus dangereuse pour « ses voisins et particulièrement pour l'Italie.

« — Cela devient d'autant plus grave que dans les pro- « positions du Comité des Cinq l'organisation de l'armée « reste en dehors de tout contrôle.

« — Le fait que le plan du Comité des Cinq laisse com- « plètement l'armée dans les mains d'un Gouvernement « auquel on impose toute une série de contrôles pour des « questions de bien moindre importance prouve que la « conception de ce plan ne s'est pas inspirée de critérium « pratique tenant compte de la réalité.

« 7° Les raisons italiennes, fondées sur les traités, sur « les données historiques, sur la défense des colonies « italiennes et sur la mission de l'Italie en Afrique, ont été « complètement négligées dans les propositions du Comité.

« — Le Comité des Cinq n'a pas tenu compte en effet « de la situation spéciale de l'Italie en Éthiopie sur la base « du Traité tripartite de 1906 et des accords de précédents « qui font partie intégrante de ce traité.

« — Les déclarations faites par les représentants de la « France et du Royaume-Uni parlent d'ajustements « territoriaux en faveur de l'Italie en échange de cessions « territoriales qui seraient faites à l'Éthiopie dans la ré- « gion de la Côte des Somalis.

« — Il paraît s'agir de reprendre la proposition qui « avait été faite précédemment, de donner à l'Éthiopie « un débouché sur la mer.

« — Le Gouvernement italien doit absolument s'opposer « à ces propositions, attendu qu'il a plusieurs fois dénoncé « les dangers d'une telle solution, qui en faisant de l'Éthiopie « une puissance maritime, aggrave la menace effective « que cet État constitue pour l'Italie.

« — Le Gouvernement italien s'est toujours opposé à « une telle éventualité si bien que l'Italie a refusé jadis « une proposition éthiopienne d'échanger l'Ogaden contre « un accès territorial à la mer à travers la colonie italienne « de l'Érythrée. A plus forte raison, le Gouvernement « italien devra-t-il maintenant s'opposer fermement à la « cession d'un débouché maritime à l'Éthiopie à travers les « colonies d'une autre Puissance. La seule référence à une « telle éventualité démontre que l'on n'a pas pris en consi- « dération les raisons italiennes et les causes qui ont provo- « qué le conflit actuel, lequel se résume principalement « dans la menace que l'Éthiopie constitue pour l'Italie.

« — Plutôt que de s'arrêter à une pareille idée, en con- « traste avec la gravité de la situation le Comité des « Cinq aurait dû ne pas négliger le caractère territorial « que dans son article 4, paragraphe b, le traité tripar- « tite reconnaît à l'Italie, relatif à la jonction territoriale « entre les colonies italiennes de l'Erythrée et de la « Somalie à l'Ouest d'Addis-Abeba.

« — Les propositions du Comité des Cinq ne retiennent « au contraire les dispositions de l'accord tripartite que « pour affirmer les droits et les intérêts des deux autres « Puissances participant à cet accord.

« 8° Les Gouvernements de la France et du Royaume- « Uni reconnaissent à l'Italie un intérêt tout spécial dans « le développement économique de l'Éthiopie. Tout en « prenant acte de ces dispositions amicales, l'Italie observe « que la réalisation pratique en resterait subordonnée à « des accords spéciaux entre l'Italie et l'Éthiopie.

« — Or dans toutes les raisons qui ont déterminé le « conflit italo-éthiopien et l'attitude que l'Italie se voit « obligée de prendre démontrent l'impossibilité de tout

« accord, même de nature économique, avec l'Éthiopie, « étant donné que ce pays n'est pas capable de prendre « des engagements et encore moins de respecter des accords « internationaux de quelque nature que ce soit. »

Les contre-propositions italiennes — bien que ce mot n'ait pas été employé — étaient très loin du régime international envisagé par le Comité des Cinq. Mais pour le première fois depuis le début de l'affaire italo-éthiopienne, l'Italie se montrait disposée à négocier sur des bases clairement définies mais qui malheureusement ne semblaient pas très sincères ; lord Snowden, toujours réaliste, déclarait : « A première vue, je dirai que l'atti- « tude italienne telle qu'elle a été exposée par la baron « Aloisi, fait simplement partie de la tactique italienne : « gagner du temps jusqu'à ce que les préparatifs de « guerre soient terminés pour commencer les opérations. »

A la différence de l'Italie le Gouvernement éthiopien dès le 20 septembre acceptait les suggestions du Comité des Cinq comme base de discussion, il souscrivait à toutes les conditions posées par le Comité ; il considérait cependant comme essentiel le droit de l'Empereur d'écarter librement tout conseiller qui n'aurait pas son entière confiance. Il acceptait enfin les ajustements territoriaux proposés, sur la base d'un échange de territoires français ou britanniques contre la cession à l'Italie de certaines parties du territoire éthiopien. La réponse du Gouvernement éthiopien au Comité des Cinq était ainsi rédigée [1].

« 1° Le Gouvernement éthiopien a examiné avec la « plus grande attention les suggestions que Votre Excel- « lence lui a présentées au nom du Comité des Cinq et

1. S. D. N. *Questions politiques*, 1935, VII, 15, p. 6 et suiv.

« les communications que les représentants de la France « et du Royaume-Uni lui ont demandé de transmettre « à l'Ethiopie, les dites suggestions et communications « devant servir de base de négociations.

« — Le Gouvernement éthiopien déclare qu'il accepte « de commencer immédiatement des négociations sur la « base de ces suggestions et communications.

« — Dans les circonstances actuelles, où sont engagées « les destinées mêmes de l'Empire éthiopien le Gouver- « nement éthiopien estime nécessaire d'exposer en toute « franchise et en toute loyauté l'interprétation qu'il « donne aux dites suggestions et communications faites « par le Comité des Cinq. Il importe, en effet, qu'aucun, « doute ne puisse s'élever au cours des négociations, ni « dans l'avenir, sur les principes fondamentaux qui domi- « neront les négociations ainsi que les solutions qui pour- « ront être adoptées.

« 2° Le Gouvernement éthiopien prend acte avec la plus « vive satisfaction des principes qui ont inspiré le Comité « des Cinq, principes que le Gouvernement éthiopien « n'a cessé de rappeler et auxquels il déclare donner « une adhésion complète, savoir :

« 1° Le respect dû à l'indépendance, à l'intégrité terri- « toriale et à la sécurité de tous les Etats membres de la « Société des Nations ;

« 2° La nécessité d'assurer, entre les Etats membres « de la Société des rapports de bon voisinage ;

« 3° Le Gouvernement éthiopien renouvelle les décla- « rations qui ont été faites en son nom au cours de la « présente session du Conseil et de l'Assemblée, qu'il a « la ferme volonté de respecter tous les engagements qu'il « a pris en 1923 lors de l'admission de l'Ethiopie dans la

« Société, en particulier touchant l'esclavage et le trafic « des armes. Il rappelle à cette occasion que le trafic des « armes a fait l'objet de la convention de Paris conclue « en 1931 entre le Royaume-Uni, l'Ethiopie, la France « et l'Italie pour assurer l'exécution en Ethiopie des dis- « positions de la Convention de Genève en 1925.

« 4° Le Gouvernement éthiopien confirme les déclara- « rations faites en son nom, tant au Conseil qu'à l'Assem- « blée en septembre 1935, touchant sa demande de colla- « boration et d'assistance désintéressées de la Société « des Nations. Il considère les suggestions du Comité « des Coinq comme une réponse favorable à cette de- « mande. Il remercie le Comité pour le projet qu'il a « présenté et qui paraît au Gouvernement éthiopien « pouvoir servir de cadre, pour une discussion féconde « touchant la nature, les objets et le mécanisme de cette « assistance et collaboration. Il prend acte des principes « fondamentaux proclamés par le Comité des Cinq comme « inspirant tout le régime de la collaboration et assis- « tance de la Société des Nations.

« — D'une manière plus précise, le Gouvernement « éthiopien se déclare d'accord avec le Comité des Cinq « pour affirmer :

« 1° Que la collaboration et l'assistance de la Société « des Nations, dans les circonstances actuelles, sont « l'accomplissement d'un devoir dont la Société se consi- « dère comme tenue en raison de la demande qui lui « a été librement adressée par l'Ethiopie dans l'exercice « de sa pleine souveraineté ;

« 2° Que la collaboration et l'assistance de la Société « des Nations sont désintéressées et destinées à mettre « l'Ethiopie en mesure de s'attaquer résolument à l'ac-

« tion constructive nécessaire, non seulement pour amé-
« liorer le sort du peuple éthiopien et pour développer
« les ressources naturelles du pays, mais aussi pour per-
« mettre à l'Empire de vivre en bonne harmonie avec
« tous ses voisins ;

« 3° Que, en conséquence, l'assistance et la collabo-
« ration de la Société des Nations doivent être collectives
« et internationales, ce caractère collectif et international
« étant de l'essence de la collaboration et assistance
« données à l'Ethiopie par la Société des Nations ;....

« 5° Le Gouvernement éthiopien prend acte du prin-
« cipe capital affirmé par le Comité des Cinq, qu'il y a
« obligation, pour tout membre de la Société des Nations,
« de respecter l'indépendance des autres membres et
« que par suite tout plan d'assistance et de collaboration
« élaboré par la Société des Nations, de même qu'il ne
« peut l'être que sur la demande de l'Etat à assister ne
« peut entrer en application qu'après avoir été librement
« discuté par le dit Etat et qu'après avoir reçu l'assenti-
« ment préalable de son Gouvernement.

« Le Gouvernement éthiopien se déclare sur ce point
« en parfait accord avec le Comité des Cinq.

« 6° Le Gouvernement éthiopien prend acte avec la
« la plus vive satisfaction de l'application faite de ces
« principes fondamentaux par le Comité des Cinq en ce
« qui concerne la nature, les objets et le mécanisme
« de la collaboration et de l'assistance collective inter-
« nationale de la Société des Nations. En particulier, le
« Gouvernement éthiopien considère comme une partie
« essentielle du plan le droit formellement reconnu à
« l'empereur d'Ethiopie d'écarter librement tout conseil-
« ler qui n'aurait point son entière confiance.

« 7° Le Gouvernement éthiopien se déclare d'accord « avec le Comité des Cinq pour que l'œuvre d'assistance « et de collaboration collective internationale de la So- « ciété des Nations soit de longue durée, il convient « donc de prévoir une révision éventuelle de ce plan « d'assistance et de collaboration, au bout d'une période « de cinq ans. Cette révision sera faite dans les mêmes « conditions et suivant la procédure adoptées pour son « établissement, c'est-à-dire par le Conseil de la Société « des Nations sur la demande de l'Ethiopie et devra « recevoir, avant toute exécution, l'assentiment préa- « lable du Gouvernement éthiopien.

« 8° Le Gouvernement éthiopien, au cours des négo- « ciations qu'il accepte de commencer aussitôt que pos- « sible, fera connaître au fur à et mesure des progrès de « la discussion, les modifications, additions ou suppres- « sions qu'il demandera au Conseil d'apporter aux sug- « gestions du Comité des Cinq touchant la nature, les « objets et le mécanisme de la collaboration et de l'as- « sistance collective internationale de la Société des « Nations.

« 9° Le Gouvernement éthiopien a pris connaissance « de la déclaration à lui faite par l'intermédiaire du « Comité des Cinq, par les représentants de la France « et du Royaume-Uni de leur intention en vue de con- « tribuer au règlement pacifique du conflit italo-éthio- « pien de faciliter des ajustements territoriaux entre « l'Italie et l'Ethiopie en consentant eux-mêmes à l'Ethio- « pie s'il en est besoin, certains sacrifices dans la région « de la Côte des Somalis. Le Gouvernement éthiopien constate avec satisfaction que cette proposition lui « est présentée, non pas au nom de la Société des Nations,

« sans compétence pour proposer une modification de « territoire, mais uniquement par la France et Royaume- « Uni, dans le seul but de contribuer au règlement paci- « fique du conflit italo-éthiopien. Le Gouvernement éthio- « pien renouvelle la déclaration qu'il a déjà faite qu'il « est disposé à négocier un ajustement territorial sur la « base d'un échange dans les conditions avantageuses « pour toutes les parties intéressées.

« 10° Le Gouvernement éthiopien a pris connaissance « de l'intention manifestée par les Gouvernements de « la France et du Royaume-Uni dans leurs rapports res- « pectifs avec l'Italie de reconnaître à l'Italie un intérêt « spécial dans le développement économique de l'Ethio- « pie sans toutefois vouloir déroger au régime en vigueur « concernant le traitement des étrangers et le commerce « extérieur. Etant donné que cette manifestation d'inten- « tion concerne uniquement les rapports entre la France, « l'Italie et le Royaume-Uni, le Gouvernement éthio- « pien se bornera à déclarer que, en ce qui le concerne « il exécutera dans l'esprit même où ils ont été conclus « envers toutes les Puissances qui sont en droit de lui en « réclamer le bénéfice tous les traités internationaux « existants concernant le traitement des étrangers et le « commerce extérieur. Si dans l'avenir, le Gouvernement « éthiopien conclut avec l'Italie des accords économiques, « ces accords respecteront scrupuleusement tous les « droits reconnus par traités aux ressortissants, aux pro- « tégés de toutes les Puissances bénéficiaires desdits « traités.

« 11° Le Gouvernement éthiopien a exposé en toute « loyauté et en toute sincérité l'interprétation qu'il « attache aux suggestions et aux communications qui

« lui ont été présentées. Il déclare que c'est dans cet « esprit qu'il est disposé à engager immédiatement des « négociations avec la ferme volonté de les faire aboutir « à une conclusion équitable pour tous les intérêts légi- « times en cause. »

Le 29 septembre, le Comité des Cinq se réunit pour prendre connaissance de la réponse affirmative de l'Ethiopie et pour étudier le refus italien et les contre-propositions qui l'avaient accompagné. Devant l'intransigeance italienne, le Comité ne pouvait que terminer ses travaux et effectivement il se borna à rediger le rapport final destiné à mettre le Conseil de la Société des Nations au courant de l'échec de sa mission. Le document expose le détail de la négociation, il comprend le plan préparé par le Comité pour l'assistance collective internationale à l'Ethiopie et les réponses des deux Etats à ce projet. Le Comité ne formule aucune suggestion sur le rôle que le Conseil de la Société des Nations va avoir à jouer, il se borne à l'informer que sa tâche de conciliateur est achevée et il laisse au Conseil le soin de tirer les enseignements nécessaires de cet échec et de déterminer la suite de la procédure à suivre. Dès maintenant le Comité des Cinq disparaît de la scène de Genève.

SECTION IV

La séance du Conseil de la S. D. N. du 26 septembre 1935 et la formation du Comité des Treize [1].

> « Les dispositions du Pacte sont également valables pour les grands et pour les petits pays, pour les pays puissants et pour les pays faibles. Il doit en être ainsi, car une loi qui n'est pas appliquée à tous cesse, par là même, d'être la loi. »
>
> Discours de M. SANDLER, délégué de la Suède à l'Assemblée Générale de la S. D. N., 12 septembre 1935.

Le Conseil de la Société des Nations se réunit le 26 septembre afin de prendre connaissance du Rapport du Comité des Cinq et de fixer la procédure à suivre désormais. Il ne restait plus qu'un espoir assez faible d'aboutir à un règlement pacifique du conflit. L'écart était trop grand entre les propositions du Comité des Cinq et ce qu'on a appelé les contre-propositions de Rome. Une nouvelle tentative de conciliation était donc inutile et le Conseil envisagea immédiatement la mise en œuvre des dispositions du Pacte susceptibles de prévenir le conflit et notamment de l'article 15, paragraphe 4. Le président, M. Ruiz Guinazu [2] proposa en conséquence de confier à un Comité comprenant les représentants de tous les membres du Conseil à l'exception des parties, le soin de préparer le projet visé à cet article 15, rapport ayant pour objet de formuler les recommandations que le Conseil de la Société des Nations adresse aux deux parties. Cette

1. Voir S. D. N. *Questions politiques*, 1935, VII, 16, p. 8. Basilesco, *op. cit.*

2. Voir S. D. N. *Journal Officiel*, novembre 1935.

proposition fut adoptée immédiatement à l'unanimité, après quelques brèves observations des représentants de la Grande-Bretagne, la France, l'U. R. S. S. et le Danemark. Les positions avaient été prises en effet d'une manière beaucoup plus précise, par les repréentants des diverses puissances, lors de la réunion annuelle de l'Assemblée générale de la Société des Nations les 11, 12, 13 et 14 septembre.

Sir Samuel Hoare, chef de la délégation britannique, avait dans un magnifique discours très clairement exposé le point de vie de la Grande-Bretagne. Il avait notamment caractérisé ainsi la Société des Nations : « Ce n'est pas un super-Etat ni même une entité distincte, existante en soi, indépendamment des Etats qui la composent ou au-dessous d'eux. Les Etats membres n'ont pas abandonné la souveraineté qui leur appartient en propre. Le Pacte n'exige pas non plus qu'ils acceptent, sans donner leur assentiment, en toute matière touchant à la souveraineté, les décisions d'autres membres de la Société.

— Les membres de la Société, par le simple fait qu'ils font partie de celle-ci, sont liés par les obligations qu'ils ont eux-mêmes assumées par le Pacte et ils ne sont liés par rien de plus. Ils n'agissent pas sur l'injonction de la Société des Nations. Ils agissent en vertu d'accords auxquels ils sont eux-mêmes partie ou conformément à des politiques auxquelles ils donnent leur agrément ». Sir Samuel Hoare n'avait pas manqué de souligner que si les peuples arriérés ont droit à l'assistance des peuples plus avancés, ce doit être à la condition formelle de maintenir à ceux-là l'indépendance et l'intégrité territoriale. Il avait d'ailleurs ajouté : « La justice d'une revendication n'est pas nécessairement proportionnelle aux

passions nationales qu'elle suscite — ces passions peuvent être délibérément surexcitées par ce que je considère comme l'un des événements les plus dangereux de la vie moderne, à savoir la propagande gouvernementale. Trop souvent la revendication désirée créerait plus d'injustices qu'elle n'en supprimerait ou apporterait dans les esprits plus de surexcitation qu'elle n'en apaiserait trop souvent, la surexcitation artificielle du sentiment national est utilisée comme excuse pour répudier une obligation ou pour menacer de l'emploi de la force. »

Et M. Téclé Hawariate reprenant l'idée du Ministre anglais, déclarait justement : « Si, pour l'Ethiopie, on veut plus de bien-être, ce n'est pas par la guerre qu'on le pourra donner. Au lieu de la conquête des cœurs, qui cimente l'union, les peuples de couleur verront dans cette action guerrière une menace à leur culture propre et, sous l'exergue de la civilisation la menace de leur existence : leur foi dans la mission civilisatrice de l'Europe sera dès lors détruite et leur confiance perdue.

— La standardisation de l'homme, l'uniformité des cultures et des civilisations ne donnent pas forcément le bonheur. La crise de la liberté qui sévit même dans certaines civilisations modernes, montre que l'expression des valeurs morales à l'intérieur des différentes nations n'a pas encore atteint, même en Europe, son entier perfectionnement.

— Pourtant, chacun des Etats ici représentés, est maître de donner à son territoire la forme de gouvernement qu'il estime la meilleure : tout ce qui a été dit à ce sujet, dans le Pacte même de la Société des Nations représente une vérité politique qu'on ne saurait trop respecter. » M. Halvdan Koht, délégué de la Norvège,

résumait d'ailleurs fort bien l'opinion unanime de l'Assemblée : « La Société des Nations a été créée, déclarait M. Koht, pour établir une coopération pacifique entre les peuples et pour prévenir la solution des conflits au moyen des armes. Nous attendons que tous les membres de la Société des Nations s'en tiennent à ce principe fondamental. Si les organes de la Société ne réussissaient pas à prévenir la guerre qui menace entre l'Italie et l'Ethiopie, ce serait là une défaite pour les principes mêmes de la Société.

— Je crois pouvoir affirmer hautement qu'il existe dans le monde une opinion presque unanime à ce sujet. J'ajoute expressément que ce que nous désirons et espérons, ce n'est pas simplement la prévention de la guerre en ce moment, mais en même temps la préparation d'une solution juste des questions en litige, d'une solution qui rende vraiment justice aux deux parties et qui, en conséquence, fasse espérer une paix durable suivie de réels progrès de la civilisation.

— Si toutefois, la guerre éclatait — possibilité que je n'ose presque pas envisager — elle entraînerait pour la Société, c'est-à-dire pour nous tous, des conséquences d'une portée énorme, en raison des obligations qu'impose le Pacte à tous les membres de la Société, obligations qui ont été précisées d'une manière si impressionnantes, ce matin, par le premier délégué du Royaume-Uni. A présumer même que les membres de la Société manquent à leur devoir d'appliquer la Pacte, les conséquences seraient peut-être encore plus graves. »

Les différents pays avaient donc particulièrement marqué leur désir de voir l'application intégrale du Pacte de la Société des Nations et le discours de Sir Samuel

Hoare avait fait à cet égard une impression profonde, puisque pour la première fois la Grande-Bretagne s'engageait sans réticence dans la voie de la sécurité collective et se déclarait prête à se soumettre à toutes les décisions que la Société des Nations prendrait en application du Pacte. On peut seulement regretter que l'attitude de la France par l'intermédiare de M. Pierre Laval, ait été beaucoup moins nette et n'ait pas plus catégoriquement marqué son désir de voir le Covenant appliqué intégralement. Quoi qu'il en soit, le 26 septembre, le Conseil de la Société des Nations avait mis en mouvement la procédure de l'article 15. Le Comité était nommé, il allait prendre le nom de « Comité des Treize ». Pourtant la session du Conseil n'avait pas été close afin de permettre sa réunion rapide pour approuver le rapport qui serait présenté par ce Comité et surtout afin d'en permettre la réunion d'urgence si les circonstances l'exigeaient. Jusqu'au moment où le rapport du Comité serait adopté, la conciliation restait possible mais bien improbable pratiquement. En réalité la phase de la conciliation était virtuellement terminée, la phase des sanctions commençait.

CHAPITRE V

LA CONDAMNATION DE L'ITALIE PAR LE CONSEIL DE LA S. D. N.

SECTION I

L'agression italienne [1].

> « Nous ne pouvons plus reculer maintenant. Les 200.000 fusils italiens en Afrique orientale partiraient d'eux-mêmes. »
>
> Déclaration de M. Mussolini à M. Ward Price, envoyé spécial du *Daily Mail*, septembre 1935.

Le 25 septembre, le Gouvernement éthiopien avait avisé le Conseil de la Société des Nations qu'il avait fait reculer ses troupes de trente kilomètres à l'intérieur de la frontière. Pressentant l'imminence de l'agression italienne, le Gouvernement d'Addis-Abeba insistait pour l'envoi immédiat aux frontières éthiopiennes d'observateurs impartiaux délégués par la Société des Nations. S'il se produisait un nouvel incident quelconque entre l'Éthiopie et les colonies

1. Voir *Financial Chronicle*, 26 septembre 1935. Gentizon. « La Conquête de l'Éthiopie ». Giraudon. « En Éthiopie : les Fordces en présence ». (*Revue des Deux Mondes*, 1er octobre 1935.) Guesdon. « Renforts pour l'Érythrée ». (*Revue de Paris*, 1er octobre 1935). Lechenperg. « Avec les Italiens en Érythrée ». (*National Geographic Magazine*, septembre 1935.) *Le Mois*, 1er octobre 1935. « Les forces en présence et les opérations militaires ». Nauvau. « Les Hostilités en Éthiopie ». (*Illustration*, 12 octobre 1935.) Pastre. « En Abyssinie avec les Italiens ». (*Revue hebdomadaire*, 5 octobre 1935.)

italiennes, cet incident servirait sûrement — et Addis-Abeba le discernait fort bien — le prétexte à l'entrée en action des troupes italiennes. Au demeurant, le 28 mai, un Conseil des Ministres se tint à Rome et le communiqué qui fut publié ne peut à cet égard laisser planer le plus léger doute. Ce communiqué particulièrement important du fait qu'il indique nettement que l'Italie ne se prêtera plus à la discussion d'une affaire qui, estime-t-elle, la regarde seule, est ainsi conçu :

« Tous les hommes de bonne foi ont reconnu le droit de « l'Italie dans son refus des suggestions du Comité des « Cinq.

« — Les propositions faites, non seulement ne tenaient « aucun compte des nécessités d'expansion et de la sécurité « de l'Italie mais encore ignoraient complètement tous les « traités qui, à diverses époques : en 1889, en 1906, en 1925, « ont reconnu la priorité des intérêts italiens en Éthiopie. « Le Gouvernement italien ne prendra aucune initiative « sur un terrain et dans un milieu où ses droits sont délibé- « rément méconnus.

« — D'autre part, tandis que la Société des Nations se « renferme dans les labyrinthes formels de sa procédure, « l'Éthiopie a complété au cours de ces jours derniers, la « mobilisation de toutes ses forces, avec l'intention déclarée « par les ras d'Éthiopie d'attaquer les frontières des colo- « nies italiennes.

« — L'ordre donné par le Négus à ses troupes de reculer « de 30 kilomètres, ordre annoncé à Genève ne peut abso- « lument pas être pris au sérieux par le Gouvernement « italien, ni par aucun autre Gouvernement digne de ce « nom.

« — Cet expédient a un objectif stratégique et non pas un

« but pacifique : mieux déguiser les préparatifs à l'inté-
« rieur et se fortifier sur des positions plus solides.

« — Étant donnée cette situation, le départ de nos divi-
« sions a pris un rythme plus accéléré au cours de ces der-
« niers jours.

« — Avant de se séparer le Conseil des Ministres a précisé
« ainsi sa ligne de conduite pour l'avenir immédiat :

« 1° L'Italie n'abandonnera pas la Société des Nations,
« au moins tant que la Société elle-même n'aura pas pris en
« plein la responsabilité de mesures qui frapperaient
« l'Italie.

« 2° Après avoir eu communication des termes cordiaux
« du message verbal de Sir Samuel Hoare transmis par
« l'ambassadeur d'Angleterre à Rome, Sir Eric Drum-
« mond, le Conseil des Ministres déclare une fois encore,
« comme il l'a déjà fait à Bolzano, que la politique de
« l'Italie n'a pas de visées immédiates ou lointaines qui
« puissent frapper les intérêts de la Grande-Bretagne. Le
« Gouvernement anglais, du 29 janvier à aujourd'hui a été
« informé de la manière la plus loyale des objectifs colo-
« niaux de la politique italienne et des intérêts qui la
« guident, intérêts reconnus en des accords bilatéraux par
« la Grande-Bretagne elle-même. Le peuple anglais doit
« savoir malgré toutes les mystifications antifascistes, que
« le Gouvernement italien a communiqué au Gouverne-
« ment britannique qu'il était prêt à traiter en vue d'ac-
« cords ultérieurs qui amèneraient la tranquillisation néces-
« saire pour ce qui concerne les intérêts légitimes de l'An-
« gleterre en Afrique orientale.

« 3° Le Gouvernement fasciste déclare de la manière la
« plus solennelle qu'il évitera tout ce qui peut élargir et
« poser sur un terrain plus vaste le conflit italo-éthiopien.

« — Avant de lever la séance le Conseil des Ministres a « adressé aux commandants et aux soldats des divisions de « l'Érythrée et de la Somalie son salut le plus chaleureux « et ses vœux les plus fervents. Son salut s'adresse égale- « ment à tous les soldats de l'Italie qui défendent la patrie « sur terre, sur mer et dans le ciel.

« — Le Conseil des Ministres signale à la gratitude de la « nation les trente mille ouvriers qui par leur travail, qui « s'est déroulé dans des conditions extrêmement difficiles « ont accompli en peu de mois la préparation matérielle de « nos deux colonies de l'Afrique orientale.

« — Le Conseil prend enfin acte du calme et de la disci- « pline dont fait preuve le peuple italien dans ces jours si « chargés d'événements, attitude qui est la caractéristique « d'un peuple fort.

« — Le Conseil des Ministres constate qu'en période de « tension spirituelle élevée, le peuple italien trempé par « treize ans de régime, se serre en une masse compacte « autour des insignes de la révolution fasciste. Il le mon- « trera prochainement au monde par une mobilisation « civile sans précédent dans l'histoire. »

Très habilement, l'Italie déclarait cependant qu'elle n'abandonnerait pas la Société des Nations, tant que celle-ci n'aurait pas pris en plein la responsabilité de « mesures » qui frapperaient l'Italie, mesures qui ne pouvaient être que les sanctions auxquelles devaient aboutir le refus par Rome d'accepter les « recommandations » du Conseil.

Le soir de ce 28 septembre, l'Empereur d'Éthiopie soulignait une fois de plus la gravité croissante de la situation et annonçait que les circonstances étaient devenues telles que le Gouvernement abyssin manquerait à son devoir en retardant davantage la mobilisation générale.

Quatre jours plus tard, le Négus informait la Société des Nations [1] que les troupes italiennes avaient violé la frontière éthiopienne dans la région sud du Mont Moussa Alli dans la province d'Aoussa, à proximité de la Côte française des Somalis. Le lendemain 3 octobre, les avions italiens bombardaient Adoua et Adigrat et la première bataille se déroulait dans la province de Agamé. L'agression italienne était un fait accompli.

Plusieurs télégrammes furent adressés à Genève par l'Italie les 3, 5 et 6 octobre, télégrammes dans lesquels attaque, violation de frontières et bombardements aériens étaient niés purement et simplement. Pourtant, le 3 octobre, le Gouvernement italien avait adressé à Genève un télégramme ainsi conçu : « J'ai l'honneur de vous communiquer ce qui suit : L'esprit belliqueux et agressif développé en Éthiopie parmi les chefs et les soldats qui réclament depuis longtemps avec insistance et ont réussi à imposer la guerre contre l'Italie a trouvé sa dernière et pleine expression dans l'ordre de mobilisation générale annoncé par l'Empereur dans son télégramme du 28 septembre. Cet ordre constitue une menace directe et immédiate pour les troupes italiennes avec la circonstance grave de la création d'une zone neutre annoncée par Addis-Abeba avec des motifs spécieux qui en réalité n'est qu'un mouvement stratégique destiné à faciliter le rassemblement et la préparation agressive des troupes abyssines. Le Gouvernement italien a eu l'honneur de communiquer, dans son aide-mémoire du 4 septembre, des documents prouvant les actes d'agression continus et sanglants auxquels l'Italie a été soumise dans ces dernières dizaines d'années. A la suite de l'ordre de

1. *Le Temps*, 4 octobre 1935.

mobilisation générale, cette agression a pris une ampleur et une importance plus considérables, et elle comporte manifestement des dangers graves et immédiats contre lesquels il est nécessaire de réagir sans délai pour des raisons élémentaires de sécurité. En présence de cette situale Gouvernement italien s'est vu contraint d'autoriser le commandement supérieur en Érythrée à prendre les mesure nécessaires de défense. »

Ainsi se trouvait implicitement démontrée la responsabilité de l'Italie dans la violation des frontières éthiopiennes et le fait de considérer le retrait des troupes éthiopiennes à 30 kilomètres de la frontière comme un mouvement stratégique n'était guère fait pour améliorer la position de l'Italie devant le monde. Le 2 octobre, la mobilisation civile fasciste eut lieu dans toute l'Italie et 20 millions d'hommes se groupèrent pour entendre l'appel du « Duce » [1]. Du balcon du Palais de Venise, M. Mussolini prononça le discours suivant :

« Chemises noires de la Révolution, hommes et femmes « de l'Italie entière, Italiens vivant dans le monde au delà « des montagnes et au delà des mers, écoutez :

« — Une heure solennelle va bientôt sonner dans l'histoire « de la patrie. Vingt millions d'hommes occupent en ce « moment les places de l'Italie entière. Jamais l'on ne vit « dans l'histoire du genre humain un spectacle plus gigan- « tesque. Vingt millions d'hommes, un seul cœur, une seule « volonté, une seule décision. Leur manifestation doit « démontrer et démontre au monde que l'Italie et le fas- « cisme constituent une identité parfaite, absolue et inal- « térable.

1. *Le Temps*, 4 octobre 1935.

« — Il n'y a que les cerveaux noyés dans le brouillard, les « illusions les plus idiotes ou endormies dans l'ignorance la « plus lourde au sujet des hommes et des choses de l'Italie, « de cette Italie de 1935, la treizième année de l'ère fas- « ciste, qui peuvent croire le contraire.

« — Depuis plusieurs mois, la roue de la destinée, poussée « par notre calme détermination, va vers son but. Dans ces « heures, son rythme est plus rapide et désormais inarrê- « table. Ce n'est pas seulement l'armée qui vise vers ces « objectifs, mais c'est un peuple entier de quarante-quatre « millions d'âmes contre lequel on essaie de consommer « l'injustice la plus noire, celle de nous ôter notre place au « soleil.

« — Lorsque, en 1915, l'Italie se lança dans l'aventure et « mêla son sort avec celui des alliés, combien d'exaltations « de notre courage et combien de promesses !

« — Mais, après la victoire commune, à laquelle l'Italie « avait donné son concours suprême, 665.000 morts, « 400.000 mutilés, un million de blessés, lorsque l'on s'assit « autour de la table de la paix avare, l'Italie reçut seule- « ment quelques miettes du riche butin colonial.

« — Pendant treize ans, nous avons patienté, années « pendant lesquelles le cercle des égoïsmes suffoquant notre « vitalité se resserra davantage. Avec l'Éthiopie, nous « avons patienté quarante ans ; maintenant, c'est assez !

« — Au sein de la Société des Nations, au lieu de recon- « naître nos droits, on parle de sanctions.

« — Jusqu'à preuve du contraire, je me refuse à croire « que le peuple authentique et généreux de France puisse « adhérer à des sanctions contre l'Italie. Les 6.000 morts « de Bligny, tombés dans une attaque héroïque qui arracha « un cri d'admiration au commandant ennemi même tres-

« sailliraient sous la terre qui les couvre. Je me refuse de « même à croire que le peuple authentique de Grande-Bretagne, qui n'eut jamais de différends avec l'Italie, soit « disposé à risquer de jeter l'Europe sur le chemin de la « catastrophe pour défendre un pays africain universellement flétri comme un pays sans l'ombre de civilisation.

« — Aux sanctions économiques, nous opposerons notre « discipline, notre sobriété, notre esprit de sacrifice. Aux « sanctions militaires, nous répondrons par des mesures « militaires. Aux actes de guerre, nous répondrons par des « actes de guerre. Que personne ne songe à nous plier sans « avoir auparavant soutenu un dur combat. Un peuple « jaloux de son honneur ne peut pas user d'un langage ni « avoir une attitude différente.

« — Mais qu'il soit dit une fois de plus de la façon la plus « catégorique, et je prends en ce moment un engagement « sacré devant vous, que nous ferons tout notre possible « afin que ce conflit de caractère colonial ne prenne pas le « caractère et la portée d'un conflit européen.

« — Cela peut être désiré par ceux qui espèrent dans une « nouvelle guerre une revanche des temps écoulés, mais « cela n'est pas désiré par nous-mêmes.

« — Jamais comme dans cette époque historique, le « peuple italien n'a révélé les qualités de son esprit et la « puissance de son caractère. Et c'est contre ce peuple « auquel l'humanité doit certaines de ses plus grandes « conquêtes, et c'est contre ce peuple de poètes, d'artistes, « de héros, de saints, de navigateurs, de transmigrateurs, « c'est contre ce peuple que l'on ose parler de sanctions !

« — L'Italie prolétaire et fasciste, l'Italie de Vittorio « Veneto et de la Révolution, debout !

« — Fais ainsi que le cri de ta décision remplisse le

« ciel et serve de réconfort aux soldats qui attendent en « Afrique ! Qu'il soit une invitation aux amis et un avertis- « sement aux ennemis dans toutes les parties du monde : « Cri de justice ! Cri de victoire ! »

Dans cet appel, M. Mussolini ne manquait pas d'invoquer la raison profonde de l'action que l'Italie allait entreprendre : réparer l'injustice commise au lendemain de la guerre mondiale. Le « Duce » se refusait à croire que l'Angleterre et la France soient favorables aux sanctions et au cas où cependant celles-ci seraient mises en application, M. Mussolini indiquait quelles en seraient les conséquences : A la guerre l'Italie répondrait par la guerre, aux mesures militaires par des mesures militaires, aux sanctions économiques, l'Italie répondrait « par sa discipline, par sa sobriété, par son esprit de sacrifice ».

Le lendemain 3 octobre, le grand chambellan de l'Empereur d'Éthiopie, Ligarra Tasso lisait à Addis-Abeba, devant le Palais Impérial, la proclamation de la mobilisation générale. L'Éthiopie pouvait disposer d'environ un million d'hommes bien que l'Encyclopédie italienne déclare que ce pays peut en mobiliser 2 millions. Les troupes régulières abyssines comprenaient 70.000 hommes sous les ordres du ras Kaça, gouverneur du Baguenneder, à l'est du lac Tana ; 50.000 hommes sous les ordres du ras Seyoum, gouverneur du Tigré ; 40.000 hommes sous les ordres du prince héritier Asfao Woussen, dans le Wollo et le Yedjon, au sud du Tigré ; 50.000 hommes commandés par le ras Ymrou, gouverneur du Godjam, au sud du lac Tana ; 15 à 20.000 hommes aux ordres du ras Nassibou, gouverneur du Harar ; enfin 7.000 hommes de la garde impériale. Un ban de 300 à 400.000 hommes de troupes régulières pouvaient en outre être formé et un arrière-ban à peu près aussi nombreux

pouvait être utilisé sur place. Les troupes éthiopiennes mal armées et mal équipées auraient pour elles leur parfaite connaissance du terrain et leur bravoure certaine ; mais le commandement était défectueux et les moyens modernes de guerre leur faisaient à peu près complètement défaut.

L'action de l'Italie s'engagea sans qu'il y ait eu la moindre déclaration de guerre, sans rupture préalable des relations diplomatiques, par la seule entrée en action immédiate des bombardements aériens par l'aviation italienne. Il importe de souligner que la mobilisation éthiopienne ne fut effectuée que le 3 octobre, c'est-à-dire le lendemain de la mobilisation générale italienne. Le télégramme adressé le 28 septembre par le Négus à la Société des Nations ne faisait qu'annoncer la mobilisation abyssine sans que celle-ci fut aucunement réalisée. La mobilisation à Addis-Abeba ne peut donc nullement être invoquée par l'Italie et servir de prétexte à l'agression.

Le 4 octobre les troupes italiennes entraient à Adigrat, sans avoir rencontré de résistance. Ainsi une nouvelle situation était créée dont la Société des Nations allait avoir à tenir compte. Sur les décisions exceptionnellement graves que la Société des Nations devait prendre, allait par ailleurs peser l'incertitude de l'attitude de la France.

En effet le 24 septembre, le Gouvernement britannique avait posé au Gouvernement français la question suivante : « Dans le cas où un membre de la Société des Nations, qui « se déclare prêt à remplir ses obligations aux termes de « l'article 16 du Pacte et qui s'y prépare en conséquence, « serait attaqué avant que ledit article ne soit applicable, « c'est-à-dire avant que les autres membres de la Société « des Nations ne soient expressément tenus de lui prêter

« l'appui mutuel stipulé contre un État en rupture du Pacte,
« le Gouvernement britannique désirerait savoir si, en
« pareil cas, il pourrait compter, de la part du Gouverne-
« ment français, sur le même appui qu'il est en droit de
« recevoir, aux termes du paragraphe 3 de l'article 16,
« quand les mesures prévues à cet articles sont appliquées. »

La réponse française à cette question fut naturellement affirmative, mais avec de nombreuses réticences et surtout à la question posée, la France répondait par une autre question et demandait à la Grande-Bretagne une garantie analogue au cas où elle serait attaquée par un État faisant ou non partie de la Société des Nations. La réponse du Gouvernement français était parfaitement logique mais on eut néanmoins l'impression que la France ne voulait remplir ses obligations qu'en désespoir de cause. A Londres, on ne manqua pas de souligner que le fait pour la France de laisser entendre que l'envoi de vaisseaux de guerre anglais en Méditerranée aurait dû être approuvé au préalable par le Gouvernement français révélait une méconnaissance complète des motifs qui inspiraient le Gouvernement britannique. Les vaisseaux de guerre anglais avaient été envoyés par Londres à la suite des attaques lancées par la presse italienne contre la Grande-Bretagne et dès lors, il n'y avait aucun rapport entre cette mesure et les décisions que la Société des Nations allait être amenée à prendre. En outre, si les conditions auxquelles le Gouvernement français, — en universalisant un cas d'espèce, — subordonnait son consentement au système de la sécurité collective, pouvaient être considérées comme justifiées théoriquement dans une large mesure, il est vraisemblable que la réponse à la question posée par l'Angleterre aurait été plus catégorique si, dès le début du

conflit actuel, la France avait déployé le même zèle sociétaire que la Grande-Bretagne. Peut-être même la question n'eût-elle pas été posée. La réponse française est ainsi conçue : « La question posée par votre Excellence a été « examinée par mon Gouvernement avec le même souci « qui anime le Gouvernement de Sa Majesté, celui de se « conformer à l'esprit général du Pacte pour en déterminer « l'interprétation la plus propre à assurer des garanties « effectives de solidarité collective.

« — Admise avec une portée générale, la proposition du « Gouvernement britannique complète très utilement une « lacune du système de « sécurité collective » auquel nos « deux Gouvernements sont fermement attachés.

« — Dans un intérêt de clarté, il importe de préciser les « conditions d'application de l'engagement envisagé.

« — L'obligation d'assistance prévue, liant les deux Gou- « vernements, doit être réciproque, c'est-à-dire obliger la « Grande-Bretagne à l'égard de la France comme la France « à l'égard de la Grande-Bretagne.

« — D'autre part, on concevait difficilement qu'un État « pût, ou non, être considéré comme attaqué selon que « l'attaque se produirait par terre, par mer ou dans les airs. « L'engagement d'assistance doit donc jouer dans l'un « quelconque de ces cas.

« — Enfin l'appui mutuel dès maintenant prévu au troi- « sième paragraphe de l'article 16 se trouve également dû « dans le cas où, en vertu de l'article 17, il est fait applica- « tion de l'article 16. L'assistance préalable que le Gouver- « nement britannique propose doit donc être également « assurée, que l'État agresseur soit ou non membre de la « Société des Nations.

« — D'une manière générale, l'engagement à prévoir ne

« devra jouer qu'après examen en commun des circons-
« tances et accord sur les mesures de précaution qu'elles
« peuvent justifier en tant que strictement nécessaires
« pour préparer l'exécution des recommandations éven-
« tuelles du Conseil. Cet examen en commun devra inter-
« venir aussitôt que se produira un état de tension poli-
« tique assez sérieux pour que l'on ait à craindre qu'il ne
« conduise un jour à l'application des articles 16 et 17.

« — Sous le bénéfice de ces observations et sous condition
« de réciprocité, je suis autorisé à faire savoir à Votre
« Excellence que le Gouvernement français est prêt à
« prendre à l'égard du Gouvernement de Sa Majesté les
« engagements suivants :

« — *a*) Si l'une ou l'autre Puissance estime avoir à prendre
« des mesures militaires, navales ou aériennes en vue de se
« mettre à même d'exécuter, le cas échéant, ses obligations
« d'assistance résultant du Pacte de la Société des Nations
« ou des traités de Locarno, elle entrera à ce sujet en
« consultation avec l'autre Puissance ; il en sera de même
« si l'une ou l'autre Puissance estime avoir à prendre des
« mesures militaires, navales ou aériennes en vue de se
« mettre à même de faire face, le cas échéant, à une situa-
« tion où, en vertu du Pacte de la Société des Nations ou
« des traités de Locarno, elle serait en droit de recevoir
« l'assistance de l'autre Puissance ;

« — *b*) Le fait par l'une ou l'autre Puissance de prendre,
« après cette consultation et l'accord qui en résulterait,
« les mesures susdites, sera par là-même caractérisé comme
« ne pouvant constituer une provocation qui légitimerait
« de la part d'un État tiers un manquement à ses obliga-
« tions internationales.

« — *c*) Si l'une ou l'autre Puissance vient à être attaquée

« à l'occasion de telles mesures prises après consultation et « accord, l'autre Puissance lui fournira son assistance.

« — Je serai reconnaissant à Votre Excellence de vou- « loir bien me mettre en mesure d'assurer mon Gouverne- « ment de l'accord, sur tous ces points, du Gouvernement « de Sa Majesté. »

Ainsi l'atmosphère de Genève au moment des séances décisives du Conseil était très certainement empreinte d'un sentiment de gêne provoqué par le désir de la France de n'appliquer les mesures répressives prévues par le Pacte de la Société des Nations qu'à la dernière extrémité alors qu'au contraire l'agression flagrante de l'Éthiopie par les troupes italiennes aurait dû déterminer un mouvement unanime pour l'application immédiate et totale de l'article 16 du Pacte.

SECTION II

Les Séances du Conseil de la S. D. N. du 5 octobre 1935. La nomination du Comité des Six[1].

« Le Conseil se borne pour le moment à recommander qu'il soit mis fin sans délai à toute violation du Pacte. »

Conclusion du Rapport du Comité des Treize 5 octobre 1935.

Le Conseil de la Société des Nations se réunit en séance privée le samedi 5 octobre sous la présidence de M. Ruiz Guinazu, délégué de la République Argentine et Président du Conseil. Il s'agissait de fixer la procédure de la discus-

1. Voir *Revue économique internationale*, mai 1936. *Le Temps*, 6 et 7 octobre 1935. S. D. N. *Journal Officiel*, novembre 1935, p. 1210 et suiv. Béranger. *Op. cit.* Chaumeix. « L'Europe et le drame éthiopien » (*Revue des Deux Mondes*, 15 octobre 1935). Lombard. « Le conflit italo-abyssin (*Revue politique et parlementaire*, 10 octobre 1935).

sion en séance publique. Il fut décidé que le Conseil aurait à connaître le rapport du Comité des Treize, rédigé en application de l'article 15 du Pacte ; le vote sur ce rapport n'aurait cependant lieu, en raison de sa distribution tardive aux membres du Conseil, que le lundi 7 octobre. Le Conseil aurait également à s'occuper de mesures à prendre en corrélation avec l'aggravation de la situation depuis la dernière réunion. Les informations concernant l'agression italienne seraient étudiées par un Comité de six membres dont la composition était la suivante : Angleterre, Chili, Danemark, France, Portugal et Roumanie. Le rapport fait par le Comité des Six permettrait au Conseil de prendre ses décisions en pleine connaissance de cause. Le Conseil entra alors en séance publique et le baron Aloisi tenta de justifier l'entrée en action des troupes italiennes, en s'appuyant sur le fait de la mobilisation éthiopienne, en interprétant le repli des troupes éthiopiennes de 30 kilomètres à l'intérieur des frontières comme un mouvement stratégique destiné à masquer les concentrations abyssines et en insistant une fois de plus sur la prétendue indignité de l'Éthiopie. M. Téclé Hawariate n'eut pas de peine à démontrer que l'Éthiopie avait retardé jusqu'à la dernière minute la mobilisation générale de ses forces militaires et que l'agression italienne ne pouvait trouver aucune justification possible. L'Éthiopie demanda alors reconnaissance par le Conseil du fait que l'Italie avait recouru à la guerre contrairement aux engagements pris aux articles12, 13 et 15 du Pacte et que par suite l'article 16 du Pacte devenait applicable. La séance se termina sur cet apel du délégué de l'Éthiopie et sur l'adoption de la motion présidentielle chargeant un Comité de six membres de faire un rapport au Conseil sur l'agression italienne.

Cette méthode était-elle conforme aux précédents, en particulier en ce qui concerne le conflit sino-japonais et le conflit entre la Bolivie et le Paraguay ? Il est certain que pour ces deux conflits la Société des Nations ne procéda nullement à la constatation officielle de la violation du Pacte. Pourtant en ce qui concerne le conflit sino-japonais, le délégué japonais avait déclaré dès le 29 janvier 1932 que jamais le Japon ne pourrait accepter l'arbitrage ou le règlement pacifique prévu par l'article 12 du Pacte ; le rapport de la Commission d'enquête désignée par le Conseil de la Société des Nations avait constaté d'autre part qu'entre la Chine et le Japon existait un état de guerre rendu patent par l'occupation japonaise de toute une région chinoise. Malgré la requête du délégué chinois, le 3 mars 1932, tendant à faire reconnaître la violation du Pacte, la Société des Nations n'avait nullement procédé à cette constatation.

Il en avait été de même lors du conflit entre la Bolivie et le Paraguay. Le Paraguay avait lui-même déclaré la guerre à la Bolivie, et à la demande d'appliation par cette dernière nation de l'article 16, la Société des Nations n'avait nullement répondu en déterminant quel avait été l'agresseur. Ces faits sont indiscutables. On ne peut que se borner à regretter que dans ces deux exemples la Société des Nations n'ait pas appliqué les dispositions du Pacte, mais cette non-application du Covenant lors des conflits précédents, obligeait-elle la Société des Nations à persévérer dans l'erreur ? Il ne saurait y avoir une jurisprudence de non-application du Pacte. Au contraire les faits historiques montraient l'impérieuse nécessité de donner au Pacte l'application correspondant au désir unanime des membres de la Société des Nations. Il n'y a donc pas eu une mesure spécia-

lement prise contre l'Italie pour des considérations d'ordre sentimental ou idéologique mais une application du système de l'intervention collective à laquelle les États s'étaient engagés à recourir lors de leur adhésion au Covenant. On peut regretter que cette intervention n'ait pas eu lieu lors des agressions précédentes, mais cet argument ne pouvait avoir aucune valeur juridique probante dans le conflit actuel.

Le Comité des Six était donc valablement nommé. On lui a reproché de ne pas avoir disposé de temps suffisant pour pouvoir s'assurer des faits et en déduire les conséquences très graves qui devaient normalement en découler. Cette objection sera examinée lors de l'étude du rapport de ce Comité et des arguments qui lui ont permis de déclarer que l'Italie avait violé le Pacte de la Société des Nations.

C'est au cours de cette séance du 5 octobre que fut distribué le rapport du Comité des Treize, bien que celui-ci ne présentât plus, eu égard au fait nouveau constitué par l'agression italienne, le caractère d'actualité qu'il aurait revêtu si les opérations n'avaient pas été engagées. Ce rapport avait été présenté au Conseil et remis aux parties afin que celles-ci puissent faire connaître leurs observations. Le rapport après avoir analysé l'origine du conflit et le rôle du Conseil de la Société des Nations au cours de ses différentes sessions, rappelait l'arbitrage relatif à l'incident de Oual-Oual et examinait ensuite le problème général des relations italo-éthiopiennes. Il soulignait l'échec des négociations tripartites de Paris du mois d'août 1935, le refus par l'Italie d'accepter les suggestions du Comité des Cinq le 18 septembre, et enfin la résolution du Conseil le 26 septembre confiant à un comité composé de tous les membres autres que les représentants des parties le soin de préparer un rapport en application de

l'article 15, paragraphe 4 du Pacte. Après avoir indiqué les rapports de droit et les traités unissant l'Éthiopie aux principales Puissances européennes et notamment à l'Italie il exposait ainsi les circonstances du différend [1] :

« L'Éthiopie a été admise dans la Société des Nations et « à ce titre elle jouit des droits et est tenue des obligations « de membre de la Société des Nations. L'Éthiopie est « partie au Pacte de renonciation à la guerre signé à Paris « le 27 août 1938. Elle a renouvelé pour deux ans à compter « du 18 septembre 1934 son acceptation de la clause facul- « tative des statuts de la Cour permanente de justice inter- « nationale.

« — Le Pacte de la Société des Nations, le Pacte de « Paris, le Traité italo-éthiopien d'amitié, de conciliation « et d'arbitrage du 2 août 1928 conçu dans le même esprit « que ces deux pactes, la clause facultative du statut « de la Cour permanente de justice internationale, consti- « tuent pour l'Éthiopie et pour l'Italie, des engagements « solennels écartant pour le réglement de leurs litiges le « recours à la force des armes.

« — En ce qui concerne les engagements spéciaux sous- « crits par l'Éthiopie lors de son entrée dans la Société « des Nations, il y a lieu de remarquer qu'aux termes de la « déclaration qu'elle a signée, l'exécution de ces engage- « ments est reconnue par elle comme intéressant la Société « des Nations, et que si un autre pays conserve toujours le « droit d'attirer l'attention du Conseil sur une violation « des engagements spéciaux de l'Éthiopie, c'est au Conseil « seul qu'il appartient d'examiner l'affaire et d'adresser « des recommandations au Gouvernement éthiopien.

1. *Le Temps*, 6 et 7 octobre 1935.

« — Le mémoire remis par le Gouvernement italien le « 4 septembre dernier expose contre l'Éthiopie des griefs « qui peuvent être classés sous les trois rubriques sui- « vantes : insécurité des frontières, inobservation des « obligations assumées par l'Empire en entrant dans la « Société des Nations (esclavage, trafic des armes) ; état « intérieur troublé qui ne permet pas d'exécuter les traités « sur la condition des étrangers et de satisfaire les intérêts « économiques de l'Italie.

« — Selon les observations préliminaires présentées « le 14 septembre dernier par la délégation éthiopienne il « serait nécessaire de soumettre à une enquête appro- « fondie et impartiale les faits invoqués par le Gouverne- « ment italien et les explications et commentaires qui les « accompagnent. Les événements qui se sont produits « pendant que le Comité rédigeait le présent rapport « empêchent le Conseil d'envisager maintenant la possi- « bilité d'une pareille enquête. Il est toutefois en mesure « de faire, en se référant aux griefs du Gouvernement « italien, un certain nombre de constatations.

« — En ce qui concerne l'insécurité des frontières de « l'Éthiopie, le Conseil peut faire état du témoignage des « deux autres Puissances européennes qui, comme l'Italie, « possèdent des territoires limitrophes de l'Éthiopie.

« — Il y a eu aussi sur les frontières de ces territoires « des raids et des incidents affectant leurs intérêts. Elles « ont réglé ces incidents par la voie diplomatique. Elles « ont tenu compte du fait que, dans l'état actuel de « l'Éthiopie et de son administration, l'absence virtuelle « de communications et la grande difficulté d'obtenir que « la politique du Gouvernement central à Addis-Abeba fût « exécutée par les autorités provinciales subalternes,

« viennent d'empêcher l'Empereur, en dépit de sa meilleure « volonté, d'effectuer par ses seuls moyens les réformes « nécessaires. Ces incidents et ces raids aux frontières de « l'Éthiopie n'avaient pas le caractère d'une agression « voulue ou encouragée par le Gouvernement central. « Le Conseil n'a jamais été saisi d'un de ces incidents par « aucun des trois Gouvernements des Puissances limitrophe.

— « Quant à l'inobservation des obligations assumées « par l'Éthiopie en entrant dans la Société des Nations, « les rapports des organes compétents de la Socéiété des « Nations sur la question de l'esclavage constatent que « relativement peu de progrès réels ont été effectués dans « le sens de son abolition, bien que l'Empereur ait fait tout « ce qui était en son pouvoir.

« — Quant au trafic des armes, l'Éthiopie a conclu « en 1930 un traité avec la France, le Royaume-Uni et « l'Italie. Bien que l'application de ce traité ait donné « lieu à des abus de la part de ces trois Puissances, il n'y a « pas de raison de considérer que le Gouvernement éthio- « pien en ait délibérément ou systématiquement violé les « dispositions essentielles.

« — Pour ce qui est de l'état intérieur de l'Éthiopie, les « Gouvernements qui, en 1923, ont appuyé la demande « d'admission de l'Éthiopie dans la Société connaissaient « la situation intérieure de l'Empire à cette époque. La « lecture des procès-verbaux de la sixième Commission de « l'assemblée, montre que ces Gouvernements pensaient « que l'entrée de l'Éthiopie dans la Société des Nations, « tout en lui donnant une nouvelle garantie pour le main- « tien de son intégrité territoriale et de son indépendance, « l'aiderait à atteindre un niveau de civilisation supérieur. « Il n'apparaît pas qu'il y ait dans l'Éthiopie d'aujourd'hui

« plus de désordre et d'insécurité qu'en 1923. Le pays est, « au contraire, plus unifié et le pouvoir central s'y fait « mieux obéir.

« — Quels qu'aient pu être ses griefs contre l'Éthiopie, « le Gouvernement italien ne les avait pas soumis avant le « 4 septembre dernier aux organes de la Société des Nations. « Le Conseil, s'il avait été saisi, se serait certainement « efforcé de remédier à la situation.

« — D'autre part, depuis l'entrée en vigueur du traité « italo-éthiopien du 2 août 1928, l'Italie pouvait, pour « toutes les questions litigieuses, recourir, si elle le préférait, « à la procédure de conciliation et d'arbitrage prévue à « l'article 5 de ce traité. C'est à la demande de l'Éthiopie « que cette procédure a pu être appliquée pour le règlement « de l'affaire d'Oual-Oual.

« — L'Italie, se déclarant d'abord victime d'une agres- « sion, avait exigé des excuses et des réparations sans « enquête préalable. Elle a, plus tard, accepté que la procé- « dure d'arbitrage suivit son cours.

« — La méthode appropriée pour aider le Gouverne- « ment éthiopien à réaliser des progrès plus rapides en « matière de réformes intérieures est de lui prêter colla- « boration et assistance afin de le mettre en mesure de « s'attaquer résolument à l'action constructive nécessaire « non seulement pour améliorer le sort du peuple éthiopien « et pour développer les ressources naturelles du pays, « mais aussi pour permettre à l'Empire de vivre en bonne « harmonie avec ses voisins. Le Gouvernement éthiopien « s'en rend compte lui-même. Son délégué a, dans la séance « plénière de l'assemblée, le 11 septembre 1935, demandé « la collaboration de la Société des Nations en vue de relever « le niveau économique, financier et politique de l'Empire.

« Ainsi qu'il a été rappelé ci-dessus, cette demande a été « prise en considération par le Comité des Cinq pour l'élaboration de son plan d'assistance à l'Éthiopie.

« — Les suggestions du Comité des Cinq ont été acceptées en principe par le Gouvernement éthiopien. Si elles « ont été repoussées par le Gouvenrement italien, c'est « en tant qu'elles n'offraient pas une base minimum « suffisante pour des réalisations conclusives tenant finalement et effectivement compte des droits et des intérêts « vitaux de l'Italie. »

— Dans ses observations verbales, le représentant de l'Italie a reproché au Comité des Cinq d'avoir complètement négligé « les raisons italiennes fondées sur les traités, sur les données historiques, sur la défense des colonies italiennes et sur la mission de l'Italie en Afrique. »

— Le Comité des Cinq, ajoutait-il, aurait dû tenir compte « de la situation spéciale de l'Italie en Éthiopie sur la base du traité tripartite de 1906 et des accords précédents qui font partie intégrante de ce traité... Il aurait dû ne pas négliger les droits de caractère territorial que, dans son article 4, paragraphe B, le traité tripartite reconnaît à l'Italie, relatifs à la jonction territoriale entre les colonies italiennes de l'Érythrée et de la Somalie à l'ouest d'Addis-Abeba ». Il aurait fallu également « soustraire à la tyrannie de l'Abyssinie les différentes populations qui la subissent et vivent dans les confins du pays dans des conditions inhumaines ».

— Le plan du Comité des Cinq devait nécessairement s'inspirer des principes du pacte de la Société, du pacte de Paris, ainsi que des traités que l'Italie a conclus avec l'Éthiopie, notamment le traité d'amitié de 1928. Toute solution du problème des relations italo-éthiopiennes devait être fondée sur le respect dû à l'indépendance, à

l'intégrité territoriale et à la sécurité de tous les États membres de la Société.

Le mémoire italien a été déposé le 4 septembre 1935, alors que l'Éthiopie avait fait son premier appel au Conseil le 14 décembre 1934. Entre ces deux dates, le Gouvernement italien s'est opposé à l'examen de la question par le Conseil, en invoquant l'application exclusive de la procédure du traité italo-éthiopien de 1928. D'autre part, pendant toute cette période se sont poursuivis les envois de troupes italiennes en Afrique orientale. Ces envois de troupes étaient présentés au Conseil par le Gouvernement italien comme nécessaires pour la défense de ses colonies menacées par les préparatifs militaires de l'Éthiopie. Celle-ci attirait au contraire l'attention sur les discours officiels prononcés en Italie qui, à son avis, ne laissaient aucun doute « sur les intentions hostiles du Gouvernement italien ». Depuis le début du conflit, le Gouvernement éthiopien en a recherché le règlement pacifique. Il a invoqué les procédures du Pacte. Le Gouvernement italien désirant s'en tenir strictement à celles du traité italo-éthiopien de 1928, le Gouvernement éthiopien a accepté ; il a toujours déclaré que si la sentence arbitrale était défavorable, il exécuterait fidèlement cette sentence. Il a consenti à ce que la question de l'appartenance d'Oual-Oual ne fût pas traitée par les arbitres, le Gouvernement italien s'y refusant.

— Il a demandé au Conseil l'envoi d'observateurs neutres et a offert de se prêter à toute enquête que le Conseil voudrait décider.

— De son côté le Gouvernement italien, une fois le différend d'Oual-Oual réglé par l'arbitrage, a présenté son mémoire détaillé au Conseil pour revendiquer sa

liberté d'action. Il a affirmé qu'un cas comme celui de l'Éthiopie ne peut être résolu par l'application des moyens dont dispose le Pacte. Il a affirmé que « comme il s'agit d'intérêts vitaux et d'une importance primordiale pour la sécurité et la civilisation italiennes », il « manquerait à ses devoirs les plus élémentaires s'il ne retirait pas finalement toute sa confiance à l'égard de l'Éthiopie et s'il ne se réservait pas toute liberté d'action, afin d'adopter des mesures qui deviendront nécessaires pour la sécurité de ses colonies et pour la sauvegarde de ses propres intérêts ».

— Telles sont les circonstances dans lesquelles ont éclaté les hostilités entre l'Éthiopie et l'Italie. »

La conclusion du Comité des Treize était la suivante : « Après avoir exposé les circonstances du différend, le « Conseil devrait maintenant aux termes de l'article 15 « du Pacte faire connaître les solutions qu'il recommande « comme les plus équitables et les mieux appropriées à « l'espèce. Les faits portés à sa connaissance depuis sa « dernière séance par les deux parties lui imposent tout « d'abord le devoir urgent de rappeler le respect dû aux « dispositions du Pacte. Le Conseil se borne pour le mo- « ment à recommander qu'il soit mis fin sans délai à toute « violation du Pacte.

« — Il se réserve de faire ultérieurement toute autre « recommandation qu'il jugera utile. »

Au rapport du Comité des Treize l'Italie répondit le 7 octobre en présentant un certain nombre d'observations. L'Italie s'efforçait surtout de justifier la continuation du conflit malgré le prononcé de la sentence arbitrale pour l'incident de Oual-Oual, elle déclarait à ce sujet[1] :

1. S. D. N. *Journal Officiel*, novembre 1935.

« Il faut à cet égard attirer l'attention du Conseil sur le « fait que le Gouvernement éthiopien ayant demandé « l'arbitrage pour l'incident de Oual-Oual en soutenant « qu'il s'agissait d'une attaque italienne, la sentence a « exclu d'une façon tout à fait explicite toute responsa- « bilité soit du Gouvernement italien soit de ses agents « locaux dans l'incident de Oual-Oual tandis que la même « sentence n'exclut pas la responsabilité éthiopienne mais « se borne à dire qu'elle ne peut pas être démontrée « du « chef précis de l'incident du 5 décembre », ajoutant que « la concentration et le maintien après le départ de la « Mission anglo-éthiopienne de nombreuses troupes à proxi- « mité de la ligne italienne à Oual-Oual, pouvait laisser « l'impression qu'elles avaient des intentions agressives, « ce qui paraîtrait rendre plausible la version italienne.

« — De ces citations du dispositif de la sentence, il n'est « que trop aisé de dégager la responsabilité de l'incident.

« — Le rapport rappelle que, au sujet des incidents de « frontière s'étant produits après celui de Oual-Oual « jusqu'au 25 mai 1935, la Commission d'arbitrage a décidé « qu'il n'y avait lieu de retenir sur ces incidents mineurs « aucune responsabilité internationale.

« — Il faut ajouter que la Commission d'arbitrage a « dit au paragraphe 38 de la sentence, que de tels incidents « sont très ordinaires dans la région où ils se sont produits.

« — Cette affirmation constitue une confirmation indi- « recte de l'état chronique de désordre et d'insécurité « existant aux frontières italo-éthiopiennes.

« — Évidemment la Commission d'arbitrage ne pou- « vait pas statuer sur de telles conditions particulières de « l'État éthiopien mais c'est au Conseil de tenir compte de « l'exposition détaillée contenue à ce sujet dans le mémoire

« italien du 4 septembre. Il suffit de rappeler que seulement « cinq jours après la date du 25 mai, terme fixé à la com- « pétence de la Commission d'arbitrage, une nouvelle « razzia éthiopienne s'est produite à Mabra (Erythrée) ; « les détails sanglants et barbares de cette incursion ont « été exposés et attestés au Conseil dans le premier volume « et dans la documentation photographique du Mémoire « italien du 4 septembre. »

Le 7 octobre, en possession de la réponse italienne, le Conseil de la Société des Nations allait se réunir pour statuer sur le rapport du Comité des Treize et pour prendre également position sur les conclusions auxquelles avait abouti le Comité des Six.

SECTION III

L'adoption du rapport du Comité des Treize et du rapport du Comité des Six par le Conseil de la S. D. N. [1]

> « Si le Gouvernement italien n'a pas exposé à Genève, en toute franchise, ses véritables buts de guerre, c'est qu'il savait que la S. D. N. repose toute entière sur l'égalité des États, sans distinction de race ou de couleur, qu'elle a été créée pour assurer le maintien de la paix dans le monde et que sa mission essentielle est de faire observer le Pacte, le traité de Paris et tous les traités qui ont mis hors la loi les guerres de conquête et de prestige.»
>
> Discours de M. Téclé-Hawariate au Conseil de la S. D. N., 7 octobre 1935.

Le Conseil de la Société de Nations se réunit le 7 octobre, d'abord en séance privée, puis en séance publique.

1. Voir Bertrand. « L'article 16 et le conflit italo-éthiopien ». (*Revue des Sciences Politiques*, avril-juin 1936). — *Le Temps*, 10 octobre 1935. — Ch. Rousseau, *Op. cit.* — Basilesco, *Op. cit.* — *Revue économique internationale*, mai 1936. — Béranger. « La session de Genève ». (*Revue de Paris*, 15 octobre 1935.)

Le Conseil allait avoir à statuer d'abord sur le rapport du Comité des Treize puis sur le rapport du Comité des Six. Malgré la demande d'ajournement des débats, présentée par le baron d'Aloisi, surtout en ce qui concerne le rapport du Comité des Six, le Conseil décida d'inscrire la discussion de ces rapports à l'ordre du jour de la séance publique qui s'ouvrit le même jour sous la présidence de M. Ruiz Guinazu.

Le baron Aloisi affirma une fois de plus que l'Italie n'avait en aucune manière violé la Pacte et que l'entrée en action de son pays avait uniquement été déterminée par l'attitude hostile de l'Ethiopie. Au contraire, M. Téclé-Hawariate, représentant de l'Ethiopie, se déclara en plein accord avec le Comité des Treize en ce qui concerne l'exposé des faits, les circonstances du différend et les thèses juridiques développées dans le rapport. Il demanda de nouveau au Conseil d'appliquer toutes les dispositions inscrites dans l'article 16 du Pacte pour le cas où un membre de la Société des Nations recourt à la guerre en violation des articles 12, 13 et 15 du Pacte.

Après les exposés des représentants des parties, le vote du rapport du Comité des Treize eut lieu par appel nominal ; les représentants des membres du Conseil (République Argentine, Australie, Royaume-Uni, Chili, Danemark, Equateur, Espagne, France, Pologne, Portugal, Roumanie, Turquie, U. R. S. S.) votèrent en faveur du rapport. Quant aux parties l'Ethiopie vota pour et l'Italie contre. Dans ces conditions le rapport du Comité des Treize fut considéré comme adopté à l'unanimité.

En fait la recommandation du Conseil ne contenait aucun projet de règlement à soumettre aux parties ; en raison des événements le Conseil devait avant tout s'em-

ployer à faire cesser les hostilités et c'est dans ces conditions qu'il prit connaissance immédiatement des travaux du Comité des Six. Ce Comité présidé par M. Monteiro, représentant du Portugal, avait présenté le jour même au Conseil le rapport suivant [1] :

« Dans sa séance du 5 octobre, le Conseil ayant entendu les déclarations des représentants de l'Italie et de l'Ethiopie et pris connaissance des faits graves qui lui avaient été exposés, a confié à un Comité du Conseil le soin d'étudier la situation et de lui faire rapport pour lui permettre de prendre des décisions en toute connaissance de cause.

— 2° Pour l'étude de cette situation créée par les faits postérieurs au 2 octobre, le Comité avait le devoir de préciser ces faits et d'en déterminer le caractère par rapport aux engagements du Pacte.

— Le Comité s'est donc demandé s'il y eut recours à la guerre contrairement aux articles 12, 13 ou 15 du Pacte.

— Deux questions se posent :

a) Y a-t-il état de guerre entre l'Italie et l'Ethiopie ?

b) Dans l'affirmative, ce recours à la guerre a-t-il eu lieu contrairement aux articles 12, 13 ou 15 du Pacte ?

— 3° Pour répondre à ces questions les renseignements suivants ont été recueillis et classés.

— A la fin de la première partie de son rapport en vertu de l'article 15, paragraphe 4, le Comité du Conseil a rappelé les deux télégrammes envoyés le 3 octobre par les Gouvernements italien et éthiopien annonçant le début des opérations militaires. Les télégrammes reçus ultérieurement rapprochés d'autres communications officielles permettent de retracer les événements des 3 et 4 octobre.

— 3 *octobre*. — Une proclamation du haut commissaire italien en Afrique orientale aux populations de l'Erythrée annonce : Pour que vos terres ne soient pas endom-

1. *Journal des Economistes*, sept-oct. 1935, p. 488.

magées par la guerre et pour porter aide aux nombreuses populations du Tigré et d'autres régions qui invoquent notre intervention j'ai ordonné aux troupes de passer le Narb.

— (Cette rivière constitue, en vertu du Traité italo-éthiopien du 10 juillet 1900 la frontière entre l'Ethiopie et la colonie italienne de l'Erythrée). Le même jour, à cinq heures, après avoir renversé des éléments de la couverture adverse, qui n'avaient pas été retirés, contrairement à ce qui avait été annoncé à Genève, les colonnes italiennes se sont avancées le long d'une ligne qui était éloignée environ de 20 kilomètres de la frontière (Communiqué italien n° 11 du 4 octobre).

— D'autre part, le premier vol de guerre sur Adoua et Adigrat s'est effectué dans les toutes premières heures du même jour. La 15e escadrille de bombardement atteint l'objectif d'Adoua où des bandes armées éthiopiennes et les garnisons locales ouvrent le feu contre les avions italiens. L'escadrille répond immédiatement et après avoir reconnu que le centre le plus important de l'offensive est le Ghebi impérial lance sur celui-ci plusieurs bombes. Elle se dirige ensuite sur Adigrat et laisse tomber le restant de sa charge d'explosifs sur des groupes d'hommes armés et sur des fortifications qui avaient ouvert un feu nourri. La 14e escadrille de bombardement qui était partie de son côté pour un objectif situé au delà de la frontière rentra dans la matinée même à l'aéroport d'Asmara, après avoir accompli brillamment sa mission. (Télégrammes officielles italiens datés d'Asmara 4 octobre.)

— 4 *octobre*. — Les avant-gardes italiennes atteignent Adigrat et Entichot sur la droite après avoir surmonté, avec le concours de l'aviation, la résistance des troupes ennemies. Les troupes italiennes s'arrêtent dans la soirée au delà de la Daro-Taclé. Dans la plaine orientale l'aviation disperse un important groupe d'hommes armés. Dans la région d'Aousa des avions bombardent Amba

et Biscumra (Communiqué italien n° 12 du 5 octobre).

— Sur le front de Somalie, les troupes italiennes occupent dans le secteur occidental, Dolo, une escadrille bombarde Gouably (communiqué italien n° 12 du 5 octobre).

— Ces faits sont survenus avant que le projet du rapport en vertu de l'article 15 ,paragraphe 4 du Pacte ait été soumis au Conseil.

II

A) En vertu des articles 12, 13, 15 du Pacte,tous les membres de la Société des Nations ont le devoir de soumettre soit à la procédure de l'arbitrage ou à un règlement judiciaire, soit à l'examen du Conseil tout différend qu'ils pourraient avoir avec un autre membre de la Société et qui est susceptible d'entraîner une rupture. D'après l'article 12, les membres de la Société ont convenu qu'en aucun cas ils ne doivent avoir recours à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la décision arbitrale ou judiciaire ou le rapport du Conseil.

— Le rapport du Conseil doit être établi dans les six mois à dater du jour où il aura été saisi du différend. Dans le cas présent, le Conseil a constaté, le 26 septembre 1935, que la procédure de l'article 15 était devenue applicable le 4 septembre.

B) Le Gouvernement éthiopien a prié le Conseil d'examiner son différend avec l'Italie en vertu de l'article 15, d'abord, le 17 mars 1935, en vue du règlement du différend italo-éthiopien à la suite de l'incident d'Oual-Oual et subséquemment après la présentation, le 4 septembre, par le Gouvernement italien du mémoire qui informait le Conseil des griefs de l'Italie contre l'Ethiopie, griefs ayant une portée beaucoup plus large que l'incident d'Oual-Oual.

C) En présentant le mémoire de son Gouvernement, le 4 septembre, le représentant de l'Italie a déclaré au Conseil que l'Italie se réservait toute liberté d'action afin d'adopter toutes mesures qui deviendraient néces-

saires pour la sécurité de ses colonies et pour la sauvegarde de ses propres intérêts.

— Dans les observations que le représentant de l'Italie a faites le 22 septembre sur les suggestions du Comité des Cinq, il a affirmé qu'un cas comme celui de l'Ethiopie ne peut être résolu par l'application des moyens dont dispose le Pacte.

D) Sans préjudice des autres limites à leur droit de recours à la guerre, les membres de la Société n'ont pas le droit sans être préalablement conformés aux dispositions des articles 12, 13 et 15, de rechercher par la guerre un remède à des griefs qu'ils estiment avoir contre d'autres membres de la Société. L'adoption par un Etat de mesures de sécurité sur son propre territoire et dans la limite de ces accords internationaux n'autorise pas un autre Etat à se dégager des obligations du Pacte.

E) Le Pacte de Paris du 27 août 1928 auquel l'Italie et l'Ethiopie sont parties, condanme également le recours à la guerre pour le règlement des différends internationaux, et oblige les parties à ce traité à rechercher, par des moyens pacifiques, le règlement ou la solution de tous les différends ou conflits, de quelque nature ou de quelque origine qu'ils puissent être, qui pourront surgir entre elles.

F) Le Gouvernement éthiopien a dans la séance du Conseil du 5 octobre, évoqué l'article 16 du Pacte. Aux termes de cet article, si un membre de la Société recourt à la guerre contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société.

G) Quand un membre de la Société invoque l'article 16 du Pacte, chacun des autres membres doit examiner les circonstances du cas particulier. Il n'est pas nécessaire que la guerre ait été formellement déclarée pour que l'article 16 soit applicable.

III

— Le Comité ayant examiné les faits exposés ci-dessus, est arrivé à la conclusion que le Gouvernement italien a recouru à la guerre, contrairement aux engagements pris à l'article 12 du Pacte de la Société des Nations. »

Le baron Aloisi protesta contre le fait que la discussion de ce rapport eut lieu immédiatement sans qu'il ait eu le temps de prendre contact à ce sujet avec son Gouvernement. Il demanda l'ajournement de la discussion, mais le Conseil refusa d'accepter cette remise ; les membres du Conseil devaient prendre sur le champ leurs responsabilités et ils adoptèrent à l'unanimité les conclusions du rapport du Comité des Six ; ce rapport fut également accepté par l'Ethiopie mais il fut rejeté par l'Italie. A l'unanimité, le Conseil de la Société des Nations reconnut donc que le Gouvernement italien avait violé le Pacte de la Société des Nations et engagé la guerre contrairement aux engagements pris à l'article 12 du Pacte.

Comment le Comité des Six était-il arrivé à la conclusion que l'Italie avait recouru illégalement à la guerre ? Quelle méthode avait-il suivie et sur quels faits s'était-il appuyé ? Le Comité a tenu compte essentiellement des télégrammes officiels et d'une proclamation du maréchal de Bono, haut commissaire italien en Afrique orientale adressée aux populations du Tigré, le 30 octobre. Il cite également les communiqués de la presse italienne relatifs aux opérations en Afrique orientale au cours des journées des 3 et 4 octobre. Ces documents offraient le double avantage de la certitude et de l'objectivité et

empêchaient l'Italie d'en discuter la valeur probante. Ils marquaient l'existence d'opérations militaires. La seule question qui pouvait se poser était de savoir si ces opérations militaires pouvaient être considérées comme constitutives d'un état de guerre au sens juridique du mot. On rappelait à cet égard qu'en 1927 le rapport du Secrétaire de la Société des Nations relatif à l'application de l'article 16 du Pacte reconnaissait que l'existence d'un état de guerre entre deux Puissances dépend de leurs intentions et non de la nature de leurs actes. Par ailleurs on soulignait que l'état de guerre a pour résultat la rupture des relations diplomatiques entre les belligérants. Or ce ne fut que le 12 octobre que le comte Vinci, ministre d'Italie à Addis-Abeba, fut invité à quitter l'Éthiopie d'où il ne partit que le 26. Quant au chargé d'affaires d'Éthiopie en Italie, il ne quitta Rome que le 28 octobre. En réalité ces arguments ne pouvaient être pris en considération. La violation des frontières éthiopiennes par l'Italie sans déclaration de guerre et surtout les bombardements aériens des populations abyssines en particulier d'Adoua le 3 octobre, l'occupation d'Adigrat et de Dolo par les troupes italiennes le 4 octobre sans que ces faits soient la suite d'une provocation ou constituent des représailles justifiées, marquaient indiscutablement le début d'un état de guerre et non de simples opérations militaires formant des incidents partiels et localisés. Il est à remarquer que les opérations avaient été déclenchées moins d'un mois après le jour (4 septembre) où la procédure de l'article 15 du Pacte était devenue applicable et avant qu'ait été adopté le rapport établi en vertu de ce même article 15. En ce qui concerne le maintien provisoire des relations diplomatiques entre les deux pays il apparaît qu'à notre

époque cela ne peut constituer un élément décisif dans l'appréciation d'un état de guerre non provoqué. Quant à l'argument italien suivant lequel l'action du 3 octobre aurait été nécessitée par la mobilisation éthiopienne, le Comité des Six n'avait pas manqué de le réfuter en signalant que l'adoption par un État de mesures de sécurité sur son propre territoire, dans la limite de ses engagements internationaux, n'autorise pas un autre État à se dégager des obligations du Pacte.

Le Conseil de la Société des Nations s'est donc borné à la simple constatation d'un état de fait auquel le Pacte attache certaines conséquences juridiques, état de fait et violation de Pacte qui ont été constatés et approuvés individuellement par chacun des membres du Conseil. Il est intéressant de souligner que la déclaration de rupture de Pacte se présente non pas comme une décision collective mais comme une appréciation individuelle faite par chaque État pour son propre compte transformant ainsi, suivant l'expression de M. le professeur Scelle « l'action collective de la Société en un faisceau d'actions parallèles étatiques ». La contre-partie de cette liberté d'association des membres résulte de ce qu'une fois la rupture de Pacte officiellement constatée, les obligations dérivant du Pacte entrent automatiquement en vigueur. L'article 16 du Pacte allait en conséquence entrer en application.

Le rapport du Comité du Conseil et le procès-verbal de la séance furent envoyés à tous les membres de la Société des Nations et il allait appartenir à l'Assemblée convoquée pour le 9 octobre de prendre toutes mesures utiles pour mettre en vigueur l'action nécessaire.

CHAPITRE VI

LA CONDAMNATION DE L'ITALIE PAR L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DE LA S. D. N.[1]

> « L'accomplissement de la justice internationale et la non-reconnaissance des règlements obtenus par la force sont les seuls moyens d'affirmer la sécurité collective et de garantir le prestige moral de la Société des Nations. »
>
> Déclaration de M. Gomez, représentant du Mexique à l'Assemblée Générale de la S. D. N., 10 octobre 1935.

L'Assemblée générale de la Société des Nations devait se réunir le 9 octobre. Dans l'impossibilité de discuter le fond du jugement de Genève, l'Italie allait désormais élever de nombreuses protestations contre la procédure employée. Dès le 8 octobre, le baron Aloisi protestait auprès des membres du Conseil contre la non-acceptation de la demande d'ajournement du débat présentée par l'Italie en ce qui concerne le rapport du Comité des Six.

L'Assemblée générale qui allait se réunir n'avait pas à confirmer le vote du Conseil sur la mise en application de

1. Voir *Le Temps*, 11 et 12 octobre 1935. — *Revue Economique internationale*, mai 1936. — J. Belin. « L'article 16 du Pacte de la S. D. N. et le conflit italo-éthiopien ». (*Revue de Droit International*, janvier-mars 1936.) — Ch. Rousseau. « Le conflit italo-éthiopien ». (*Revue générale de Droit international public*, sept-.oct. 1936.) — « L'application des sanctions contre l'Italie et le droit international » (*Revue de Droit international et de Législation comparée*, 1936, n° 1). — Demorgny. « La question des sanctions ». (*Européen*, 20 septembre 1935). — Basilesco. *Op. cit.*

l'article 16. La constatation de la rupture de Pacte plaçait automatiquement l'action de la Société des Nations sous le régime de cet article qui dispose notamment : « Si un membre de la Société recourt à la guerre contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15 du Pacte, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre les autres membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'État en rupture de Pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet État et ceux de tout autre État membre ou non de la Société. »

Ainsi un membre de la Société des Nations qui recourt à la guerre est automatiquement considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société. La constatation de la rupture du Pacte par le Conseil de la Société des Nations engageait donc l'Assemblée toute entière, sans qu'un vote d'unanimité de celle-ci soit nécessaire. Par ailleurs, la réunion de l'Assemblée générale de la Société des Nations ne constituait pas une session extraordinaire mais simplement la reprise de la 16e session ordinaire dont M. Bénès demeurait le Président. Elle était destinée uniquement à permettre aux diverses nations de faire connaître leur point de vue quant aux décisions du Conseil du 7 octobre. Elle devrait également prendre les mesures nécessaires à la mise en application pratique de l'article 16 du Pacte.

Dès l'ouverture de l'Assemblée le 9 octobre, M. Bénès marqua nettement les raisons de sa convocation et l'objet de la réunion. « Les deux motifs immédiats qui m'ont « amené à convoquer l'Assemblée, déclara le Président,

« sont les suivants [1] : Les circonstances qui avaient motivé « l'ajournement de l'Assemblée avaient pris un tel carac- « tère de gravité qu'elles me faisaient un devoir de ré- « pondre à l'intention qu'avait manifestée l'Assemblée « elle-même en décidant d'ajourner les travaux de sa ses- « sion et de ne pas la clore. Ces circonstances sont dans « l'esprit de tous ! il s'agit des opérations militaires entre « deux membres de la Société et il n'y a pas lieu pour moi « dans cet exposé préliminaire du Président de les rappeler « plus longuement

« — 2° J'ai suivi avec attention les travaux du Conseil et « avant de fixer la date de l'Assemblée, j'ai tenu à être « informé de l'élaboration du rapport du Comité des « Treize du Conseil chargé d'étudier les circonstances du « différend et de proposer des recommandations au Conseil.

« — Le Conseil ayant été saisi de ce rapport le samedi « 5 octobre 1935, j'ai jugé le moment venu de convoquer la « séance de l'Assemblée pour aujourd'hui, estimant que le « Conseil disposerait, de la sorte, du temps nécessaire pour « l'accomplissement complet de sa mission.

« — D'autre part, j'ai tenu à convoquer une réunion du « Bureau immédiatement avant l'ouverture de la séance « d'aujourd'hui, de façon à pouvoir le consulter sur toutes « les questions visant la procédure que je pouvais être « appelé à soumettre à l'Assemblée. »

Il convient toutefois de remarquer que pour examiner les conclusions du Conseil il fallait d'abord inscrire la question à l'ordre du jour de la session. L'Assemblée, sur la proposition du Président et de son Bureau en décida ainsi. Elle décida également à l'unanimité le commencement

1. *Le Temps*, 11 octobre 1935.

immédiat de la discussion, en application de l'article 14, paragraphe 2, du Règlement intérieur ainsi conçu : « L'As- « semblée ne statue sur les questions à l'ordre du jour en « séance plénière qu'après dépôt et distribution d'un rap- « port d'une Commission à moins que, votant à la majorité « des deux tiers elle n'en juge autrement. »

Avant de permettre aux divers délégués de faire connaître le point de vue de leurs Gouvernements, le Président fit remarquer que le Conseil n'était nullement dessaisi du conflit italo-éthiopien. L'Assemblée ne se substituait pas au Conseil et n'avait pas à reprendre l'examen de la question ni la procédure ayant abouti au vote du rapport du Comité des Six. Il s'agissait uniquement pour les membres de l'Assemblée de s'associer, sur la demande du Président du Conseil, aux mesures à prendre et aux conclusions du Conseil de la Société des Nations. M. Bénès le précisa en ces termes [1] : « Les membres de l'Assemblée ont l'occasion de prendre position au sujet de ce qui s'est passé ces derniers jours au Conseil c'est-à-dire au sujet des documents qui nous ont été communiqués par le Président du Conseil.

— Le procès-verbal de la réunion du Conseil où les Gouvernements qui y sont représentés ont exprimé leur avis sur les graves événements de l'Éthiopie a été envoyé d'urgence à tous les Gouvernements membres de la Société : Les membres de la Société sont invités à se prononcer.

— Il s'agit de l'acquiescement de chaque Gouvernement individuellement. Nous n'allons pas proposer un vote. Aceux qui désirent exprimer l'avis contraire, je donnerai la parole.

— De même, je donnerai la parole à ceux qui désirent que l'on prenne acte de leur abstention ou de leurs réserves.

1. *Le Temps*, 11 octobre 1935.

Mais j'interpréterai le silence des autres comme un acquiescement de leur Gouvernement, à l'avis déjà exprimé par quatorze membres du Conseil. Ils ont d'ailleurs, cela va de soi, toute liberté d'exprimer leur opinion à ce sujet à la tribune.

— Pour la clarté de la discussion, j'ajoute que l'exposé des difficultés pratiques que pouvaient rencontrer certains Gouvernements dans l'application de l'article 16, trouvera en place au sein de l'organisme de coordination que le Conseil nous invite à constituer.

— Le Président du Conseil ayant manifesté le désir des membres du Conseil de voir l'Assemblée s'associer à sa mission quant aux mesures à prendre, l'Assemblée aura la tâche importante de s'occuper de cette question et de prendre les décisions qu'elle pourrait comporter comme, par exemple, la constitution et la mission d'un organe de coordination. »

Ainsi la mission de l'Assemblée était parfaitement déterminée. L'avantage de la procédure employée était de permettre à toutes les Puissances de se prononcer sur l'agression italienne et de rendre plus solennelle la condamnation de l'Italie en même temps que de connaître les motifs invoqués par certaines Puissances pour se soustraire à leurs obligations. Deux Puissances allaient ainsi exprimer leur abstention et leurs réserves : l'Autriche et la Hongrie.

L'Autriche, par la voix de M. Pflügl, fit connaître qu'elle ne s'associait pas aux conclusions du Conseil de la Société des Nations et qu'elle se refusait à appliquer des sanctions à l'Italie. L'Autriche affirma certes son attachement aux principes de la Société des Nations mais elle souligna que l'amitié qui l'unissait à l'Italie, et les services rendus par cette Puissance notamment en ce qui concerne le maintien

de l'indépendance autrichienne lui interdisaient de se joindre à l'action entreprise contre Rome par la Société des Nations. Faisant allusion au barrage opposé par l'Italie aux ambitions allemandes en Autriche, M. Pflügl déclara[1] : « Les communications du Président visent un État membre, « notre grande voisine et notre sûre amie pour laquelle « dans ces conditions amères la sympathie la plus vive « anime notre pays. L'Autriche n'oubliera jamais qu'à un « moment fatal de son histoire, ce fut cette Italie qui dans le « le meilleur esprit du Pacte par son attitude, a contribué « à sauvegarder l'intégrité d'un autre membre de la Société « des Nations.

« — Les liens qui unissent le peuple autrichien à celui de « l'Italie sont profonds et ce n'est pas l'Autriche qui fera « défaut à une amitié destinée à durer à travers les temps à « venir. Cette amitié s'augmente d'une dette de gratitude « non prévue par le Pacte qui, elle aussi, impose ses « devoirs. »

Et le représentant de l'Autriche conclut : « Tenant « compte de ces considérations, le Gouvernement autri- « chien ne se voit pas en ce moment en mesure de s'associer « à telles des conclusions auxquelles sont déjà arrivés « d'autres États membres de la Société des Nations. »

Le représentant de la Hongrie, M. Lazlo de Velich, se prononça dans le même sens. Il se fonda surtout sur des arguments d'ordre économique et déclara notamment : « Nul mieux que le Conseil qui contrôle depuis des années « les finances de la Hongrie, ne connaît les difficultés « économiques et financières de ce pays. L'exclusion de « l'Italie des débouchés en soi restreints et limités produi-

1. *Documents politiques, diplomatiques et financiers*, décembre 1936

« rait un bouleversement complet de l'équilibre écono-
« mique et financier de la Hongrie, péniblement maintenu
« jusqu'à présent, en grande partie à l'aide des exporta-
« tions dirigées vers l'Italie.

« — Pour ces raisons et étant donné que mon Gouverne-
« ment n'a pas été mis dans la possibilité d'examiner avec
« l'attention requise et en toute conscience les faits et les
« documents sur lesquels pourraient être fondées avec
« toute assurance des résolutions si graves, la délégation
« hongroise n'est pas à même de s'associer aux conclusions
« dont il est question dans les communications du Pré-
« sident. »

La défection de l'Autriche et de la Hongrie, partagées entre leur attachement à l'Italie, en raison des services rendus et des conditions économiques et leur attachement aux principes de Genève, n'était ni imprévue, ni dirimante quant à l'application des sanctions. On le vit nettement dès le lendemain 10 octobre à la nouvelle séance de l'Assemblée générale de la Société des Nations. Après que le baron Aloisi eût exposé une fois de plus la thèse italienne et critiqué la procédure suivie, M. Bénès annonça qu'il donnerait la parole aux représentants des États qui souhaiteraient exprimer un avis contraire aux conclusions du Conseil, ou même seulement manifester leur abstention ou indiquer leurs réserves. Aucun État ne demanda alors la parole. Toutefois étant donné les réserves formulées par M. Aloisi touchant la procédure, le Président consulta l'Assemblée à ce sujet et il fut décidé que la procédure primitivement appliquée continuerait à être employée. Tous les États représentés à la Société des Nations ont donc, à l'exception de l'Autriche et de la Hongrie, approuvé les décisions du Conseil, cette approbation ayant été donnée tacitement,

suivant la procédure proposée par M. Bénès au nom du Bureau et approuvée par l'Assemblée tout entière. L'objection de M. Aloisi concernant la méthode usitée ne peut donc être retenue, puisque cette méthode fut à deux reprises ratifiée par l'Assemblée et qu'elle permit à tous les membres de se faire entendre, et éventuellement de faire connaître leur opposition ainsi que l'ont fait l'Autriche et la Hongrie. Quant aux autres Puissances ayant approuvé le rapport du Comité des Six, leurs représentants exposèrent leurs points de vue au cours de cette même séance.

M. Pierre Laval, au nom de la France, s'exprima en ces termes [1] : « Je ne ferai qu'une brève déclaration.

« — La France fera face à ses obligations. Je l'ai dit « devant le Conseil, je l'ai répété devant l'Assemblée. Le « Pacte est notre loi internationale que nous ne pouvons « ni enfreindre, ni laisser affaiblir.

« — En cette minute où chacun doit prendre sa respon- « sabilité, c'est avec émotion, vous le savez, que j'assume « mon devoir.

« — Mon pays observera le Pacte. L'amitié me dicte aussi « un devoir. Ce n'est pas renier notre foi dans l'autorité « de la plus haute institution internationale que pour- « suivre avec elle, en même temps que l'application de sa « loi, la recherche d'une solution de conciliation. Le Gou- « vernement français s'attachera passionnément à cette « œuvre de paix, pour laquelle, j'en suis sûr, aucun con- « cours ne manquera dans cette assemblée. »

Sans trop insister sur l'éventualité d'une solution de conciliation qui demeurait bien improbable, M. Eden affirma l'attachement de la Grande-Bretagne au Pacte

1. *Le Temps*, 11 octobre 1935.

de la Société des Nations. « Nous ne saurions négliger nos « devoirs ni éluder nos responsabilités, déclara M. Eden [1], « il faut agir maintenant. Il appartient aux membres de la « Société des Nations de déterminer collectivement quelles « mesures il y a lieu de prendre. Au nom du Gouvernement « de Sa Majesté dans le Royaume-Uni, je déclare que nous « sommes prêts à participer pleinement à ces mesures. »

Successivement M. Motta, au nom de la Suisse, M. Potemkine, représentant de l'U. R. S. S., le général Nemours, au nom de Haïti, et M. Gomez représentant du Mexique affirmèrent le désir de leurs pays respectifs de rester fidèles aux prinicpes du Pacte et de respecter sans exception de pays ni de circonstances, les engagements contractés en adhérant à la Société des Nations. Le discours du général Nemours clair et direct, marquait très nettement l'esprit dans lequel les Puissances secondaires allaient appliquer le Pacte, en même temps qu'il soulignait l'espoir mis par elles en la Société des Nations. Le général Nemours fit la déclaration suivante [2] : « Un État membre de la Société « des Nations a envahi des territoires d'un autre État, « membre comme lui de notre Société. La Société des « Nations va-t-elle applaudir aux victoires possibles de « l'agresseur ou, comme le lui en fait un devoir son Pacte, « essayer de l'arrêter dans sa marche triomphale ? La « réponse qui sera faite à cette question, aujourd'hui en « Afrique, vaudra, demain, en Europe. Le précédent que « nous allons créer aujourd'hui sera exploité demain. Il n'y « a pas deux vérités : l'une pour l'Afrique, l'autre pour « l'Europe. Des deux côtés de la Méditerranée, l'agression « doit être définie de même. Les mêmes bombes, les mêmes

1. *Le Temps*, 11 octobre 1935.
2. *Idem*.

« obus produisent les mêmes effets et que les blessés et les « tués soient blancs ou noirs, le même sang rouge coule de « leurs blessures. »

« — La guerre, essayera-t-on de me répondre, n'est pas « la même : l'une est coloniale. Sur quoi fonder cette dif- « férence ? Quel est l'article de notre Pacte qui, après avoir « défini l'agresseur, explique son geste en l'atténuant à « propos d'une guerre coloniale ? Et où la différence est-elle « indiquée entre une guerre qui éclaterait en Afrique et « une guerre qui éclaterait en Europe ?

« — La période des guerres coloniales est close, aussi « bien en Afrique qu'en Amérique et aussi celle de l'ex- « ploitation d'une race par une autre. Depuis que la Société « des Nations a établi un droit nouveau, une nouvelle « étape de la civilisation a été franchie.

« — Cette idée de justice internationale éclate aujour- « d'hui, comme a éclaté le coup de tonnerre de la Révolu- « tion française pour la justice entre les citoyens. La Société « des Nations ne peut laisser appliquer entre ses membres « un droit ancien, dur et périmé, que, justement, elle pré- « tend abolir. L'on ne peut, ici, pas plus parler de guerre « coloniale, qu'arracher des lambeaux de territoire pour « calmer des appétits, en demandant à la victime d'aider « à se laisser dépouiller, ou prétendre que son organisation « intérieure est défectueuse, qu'il lui faut un maître pour « l'améliorer ou qu'elle ne tire qu'un imparfait rendement « de ses richesses naturelles. Les conditions stratégiques, « les chutes d'eau inutilisées, les espaces vides à cause de « la population claisemée, se trouvent partout, en Amé- « rique, en Europe comme en Afrique. Là aussi faudra-t-il « des guerres coloniales pour les utiliser ?

« Je proteste contre ce terme — que l'on veut, je ne

« sais pourquoi, infamant, — de guerre coloniale. Je parle « au nom d'un petit peuple noir, imbu des principes de 89 « et de 93, et qui s'honore de représenter en Amérique la « Révolution française. Petit peuple qui n'est venu au « monde que grâce à ces idées. De cette tribune de justice « et de vérité, parlant au nom des noirs d'Haïti, je sais « que tous les millions de noirs et d'hommes de couleurs « épars dans le monde observent une minute de silence « pour m'écouter attentivement.

« — Craignons tous ici, si nous laissions se commettre « l'injustice et une nouvelle fois étouffer la voix de la vic- « time, nous rappelant ces trônes que nous pensions solide- « ment établis et dont les débris jonchent aujourd'hui le « sol de toute l'Europe, craignons, si notre pusillanimité « nous empêche de jouer le rôle que notre conscience nous « fait le devoir sacré de remplir, grands ou petits, puis- « sants ou faibles, proches ou lointains, blancs ou colorés, « craignons un jour d'être l'Éthiopie de quelqu'un. »

Les déclarations des délégations se poursuivirent au cours de cette même journée du 10 octobre et tour à tour M. Porto-Seguro pour le Chili, M. Zumela pour le Venezuela, M. Pouritch au nom de la Petite Entente, M. Guani pour l'Uruguay, M. Maximos au nom de l'Entente Balkanique, M. Zaldumbide pour l'Équateur, M. Tudela représentant du Pérou, M. Costa du Rels pour la Bolivie, apportèrent l'approbation de leur Gouvernements à la décision du Conseil. M. Téclé-Hawariate parla le dernier au nom de l'Éthiopie : « L'Empire éthiopien, déclara M. Téclé-Hawa- « riate, a fait appel à la plus haute juridiction politique « qui existe sur la terre pour juger la prétention du Gou- « vernement italien de le rayer de la carte du monde. Que « pour le moment il me suffise de dire que mon Auguste

« Souverain n'a jamais tenu les propos de haine et d'exci-
« tation à la rapine que lui impute le délégué italien. Ce
« sont des paroles de gratitude que j'apporte ici à tous
« ceux qui à propos de l'agression italienne contre l'Éthio-
« pie défendent courageusement le respect des engage-
« ments solennels inscrits dans le Pacte et la cause sacrée
« de l'indépendance et de l'intégrité territoriale des États.
« Qu'il me soit permis de dire à l'éloquent délégué de la
« République noire d'Haïti, l'émotion poignante qui m'a
« étreint en écoutant la réfutation décisive qu'il a faite des
« sophismes de l'agresseur présent et des agresseurs futurs,
« ainsi que son vibrant appel à la conscience de l'humanité.
« Que pourrais-je ajouter à ces paroles généreuses.

« — Mon devoir est maintenant de marquer la position
« de mon Gouvernement dans cette phase de la procédure
« du Pacte et de la guerre injuste qu'il subit.

« — Le Gouvernement éthiopien depuis dix mois attend
« avec patience, mais avec une pleine confiance, que jus-
« tice lui soit rendue, se lon les prescriptions des traités et
« du Pacte. Après le verdict solennel qui vient d'être pro-
« noncé, il demande à chacun des membres de la Société
« des Nations d'accomplir son devoir tel qu'il est inscrit
« dans l'article 16 du Pacte. Il fait respectueusement
« observer que tout retard diminuerait ou même suppri-
« merait l'efficacité indispensable pour arrêter la conti-
« nuation du crime international dont le Gouvernement
« italien a été reconnu coupable. » Le représentant de l'Éthiopie après avoir montré combien faibles étaient les moyens de défense de son pays comparés aux puissantes ressources de son agresseur, renouvela une fois de plus les intentions pacifiques de son pays, en soulignant cependant que l'Éthiope défendrait jusqu'au bout son indépen-

dance et son intégrité. M. Téclé-Hawariate conclut ainsi : « Le Gouvernement éthiopien est engagé à fond dans les « opérations de légitime défense.

« — Il tient pourtant à renouveler la déclaration qu'il a « faite. Il est à la disposition de tout organe qui pourrait « être constitué par le Conseil ou par l'Assemblée en vue « d'interrompre immédiatement les hostilités.

« — Il est prêt à conclure une paix honorable. Mais qu'on « interprète pas mal mes paroles et qu'on ne leur donne pas « pas un sens qu'elles n'ont pas. Le Gouvernement éthio- « pien a le devoir de proclamer en toute loyauté que subis- « sant une guerre injuste, décidé à défendre jusqu'à la « mort son indépendance et son intégrité, quelque longue « que doive être cette guerre, il ne cèdera pas à la force. Il « n'acceptera aucune condition accordant une prime à son « agresseur. Ce serait là un défi à la morale internationale. »

Tous les États membres ayant pu exposer leurs points de vue quant aux décisions du Conseil, il restait à tirer la conclusion de la discussion générale qui venait d'avoir lieu. Quelle procédure l'Assemblée allait-elle adopter à cet égard ? L'Assemblée ne vota pas de résolution, elle se borna à émettre le vœu suivant [1] :

« L'Assemblée, ayant pris connaissances des opinions exprimées par les membres du Conseil à la séance du 7 octobre prenant en considération les obligations qui incombent aux membres de la Société des Nations, en vertu de l'article 16 du Pacte, en vue d'établir une coordination des messures que chacun d'eux envisagerait de prendre, émet le vœu que les membres de la Société des Nations, en dehors des parties, constituent un comité composé d'un délégué par État membre, assisté d'experts, en vue d'étu-

1. S. D. N. *Journal Officiel.* Supplément, nº 145, p. 2.

dier et de faciliter la coordination de ces mesures et le cas échéant d'attirer l'attention du Conseil ou de l'Assemblée sur toute situation qui exigerait un examen spécial.

— Ce comité de coordination s'appelera « Conférence des États membres de la Société des Nations pour l'application de l'article 16. »

Il importe de souligner le caractère du vœu ainsi émis par l'Assemblée Générale et le Président, en réponse au baron Aloisi, ne manqua pas de le préciser. En effet, aucun organe de la Société des Nations n'a le pouvoir de décider d'une manière obligatoire pour tous les membres qu'un de ceux-ci est en rupture de Pacte. L'application de l'article 16 relève de l'appréciation individuelle de chaque État. Aussi bien le vote du texte précédent constitue uniquement une invitation adressée par l'Assemblée aux États membres ; aussi pour éviter toute ambiguïté, le terme « invite » qui figurait dans le texte primitivement présenté par le Président fut-il remplacé par les termes « émet le vœu ». Ce texte fut adopté à l'unanimité moins la voix de l'Italie et les abstentions de l'Autriche et de la Hongrie.

Le 11 octobre, après une intervention du représentant de l'Albanie qui fit savoir qu'étant donné les relations politiques de son Gouvernement avec l'Italie, il ne pouvait se rallier à l'application des sanctions. M. Bénès marqua une fois de plus que les décisions de la Société des Nations ne constituaient nullement des résolutions formelles engageant tous les membres et que chaque État conservait son droit strict de décision sous la seule réserve de l'obligation de la foi aux traités et du respect du Pacte de la Société des Nations. M. Bénès souligna que l'Assemblée Généraie n'avait eu pour but que de préciser les faits, et d'indiquer

aux États membres les efforts de conciliation effectués par les divers organes de la Société des Nations, ainsi que la procédure employée par ceux-ci. Le Président fit à cet égard la déclaration suivante [1] : « Il ne s'agit pas de con-
« tester telle ou telle opinion, il ne s'agit que de la consta-
« tation de faits qui a pour but unique de faire ressortir
« que les organes de la Société se sont loyalement efforcés
« de remplir, en présence de ce conflit, leur mission sui-
« vant les prescriptions du Pacte vis-à-vis des deux parties
« en litige.

« — Cette documentation comprend essentiellement :

« 1° Le mémoire du Gouvernement italien du 4 septembre 1935 (document C. 340, M. 171, 1935, 4, II) ;

« 2° Les observations préliminaires sur ce mémoire communiquées par la délégation éthiopienne (document C.
« 358, M. 183, 1935, VII) ;

« 3° Le rapport présenté au Conseil par le Comité des
« Cinq, le 26 septembre (document C. 379, M. 191, 1935,
« VII) ;

« 4° Le rapport adopté unanimement par le Conseil le
« 7 octobre, en vertu de l'article 15, paragraphe 4, du Pacte
« (document C. 411 (I.), M. 207 (I.), 1935 VII) ;

« 5° Le procès-verbal de la séance du Conseil du 7 oc-
« tobre (septième séance de la quatre-vingt-neuvième
« session, document A. 78, 1935, VII, qui renferme le rap-
« port présenté par le représentant du Portugal au nom du
« Comité du Conseil).

« — D'accord avec le Président du Conseil et les Pré-
« sidents des Comités du Conseil en question, ainsi qu'avec
« le Secrétaire général, je me permets d'appeler l'attention

1. *Le Temps*, 12 octobre 1935.

« des membres de l'Assemblée qui ont demandé des éclair-
« cissements sur les constations suivantes que cette docu-
« mentation suggère :

« 1° Le mémoire du Gouvernement italien qui a été
« remis au Conseil le 4 septembre 1935 a été étudié par les
« membres du Conseil et plus particulièrement, par un
« Comité de cinq membres du Conseil, chargé de recher-
« cher une solution pacifique, mais il a été communiqué
« aussi à tous les membres de la Société. Un sous-comité
« comprenant les représentants des membres du Conseil
« faisant partie du Comité des Cinq, a eu pour mandat
« d'examiner plus spécialement le mémoire du Gouverne-
« ment italien et d'en dégager les éléments définissant la
« situation à laquelle il importait de rechercher un remède ;

« 2° Le Comité des Cinq a fait des suggestions aux
« Gouvernements éthiopien et italien. L'élaboration de ces
« suggestions a été facilitée par le fait que le premier délé-
« gué de l''Éthiopie avait demandé l'assistance de la
« Société des Nations en vue de certaines réformes souhai-
« tées par le Gouvernement impérial lui-même.

« — Mais, quant au caractère des réformes proposées
« par le Comité des Cinq, celui-ci s'est efforcé de tenir
« loyalement compte, dans la plus large mesure possible,
« des griefs exposés dans le mémoire du Gouvernement
« italien. Sa tâche étant essentiellement conciliatrice, il
« n'avait pas à juger les griefs du Gouvernement italien,
« mais il en a retenu les éléments de faits en vue de la pré-
« paration des propositions qu'il était de son devoir de
« présenter à la fois aux deux parties ;

« 3° Après l'échec des efforts de conciliation du Comité
« des Cinq, le mémoire du Gouvernement italien a été
« examiné par les membres du Comité des Treize chargé

« de rédiger le rapport en vertu de l'article 15, paragraphe « 4 du Pacte. Dans la deuxième partie de ce rapport qui « traite des circonstances du différend, les paragraphes 18 et « suivants se réfèrent au mémoire du Gouvernement italien « et à la portée des griefs qu'il renferme. Ces griefs ont été « examinés à la lumière de la documentation que possé- « dait déjà la Société des Nations, notamment les rap- « ports de la commission de l'esclavage. Le Comité des « Treize a également utilisé les indications fournies par « les délégations des deux autres Puissances limitrophes « de l'Éthiopie : la France et le Royaume-Uni.

« — Ceci dit, je répète, il ne s'agit pas de contester « telles ou telles opinions ou conclusions que chaque partie « au litige a le droit strict de tirer de son point de vue et « de manifester et que je ne veux aucunement discuter, « mais il s'agit de préciser uniquement les faits touchant « la procédure et les organes de la Société des Nations. »

L'Assemblée générale prononça alors un nouvel ajournement de sa session en laissant au Président le soin de la convoquer à nouveau, si le besoin s'en faisait sentir. Ainsi le résultat essentiel de cette session était d'une part : le fait que sur 54 membres présents, 50 États s'étaient affirmés explicitement ou tacitement d'accord sur le rapport du Comité du Conseil, concernant les événements d'Éthiopie, rapport par lequel 14 membres du Conseil constataient qu'il y avait eu recours à la guerre contrairement aux engagements de l'article 12 du Pacte. D'autre part, en vue de coordonner les actions à prendre individuellement par chaque État, en vertu de l'article 16, l'Assemblée avait émis le vœu de voir se constituer par les États membres à l'exception des parties, un comité de coordination. De cette manière, l'Assemblée se trouvait effectivement associée

ainsi que l'avait demandé le Conseil à l'action déclenchée par la constatation de rupture de Pacte par celui-ci. A ce comité de coordination siégeraient non pas les délégués des Gouvernements au Conseil ou à l'Assemblée, mais les Gouvernements eux-mêmes. Il ne pouvait donc être question d'unanimité ou même de majorité ; chaque Gouvernement resterait libre pour décider souverainement les mesures auxquelles il lui serait possible de s'associer. Le Comité de coordination ainsi créé n'avait à l'origine et ceci en vue de sauvegarder le principe de l'approbation individuelle de tous les États, qu'à émettre des propositions sans prendre aucune décision. Mais le Comité allait très vite élargir ses pouvoirs et dans le texte de la première résolution du 2 novembre concernant l'entrée en vigueur des sanctions, il n'a pas « proposé » de fixer au 18 novembre la date d'entrée en vigueur des sanctions, mais il « décida » de fixer cette entrée en vigueur au 18 novembre. A l'Assemblée générale de la Société des Nations allait donc se substituer la Conférence des États, mais l'Assemblée pourrait se réunir si son attention était appelée par la Conférence sur des circonstances exigeant un examen spécial.

Il importe enfin de souligner que l'article 11 du Pacte stipule que même au cas de guerre, le Conseil doit prendre les mesures propres à sauvegarder la paix des nations. Le Conseil restait donc à la disposition des parties pour les aider à établir les conditions dans lesquelles les hostilités pourraient être arrêtées.

La conciliation demeurait possible mais pour la première fois l'article 16 allait être appliqué et les sanctions entrer en vigueur. Rappelons à cet égard, que le 4 octobre 1921, l'interprétation de l'article 16 avait donné lieu, après

un débat approfondi de l'Assemblée, au vote de la résolution dont le texte est reproduit en note[1].

1. « 1° Les résolutions et les propositions d'amendement à l'article 16 adoptées par l'Assemblée, dont les amendements ne seront pas mis en vigueur dans la forme voulue par le Pacte, constituent les directives que l'Assemblée recommande à titre provisoire au Conseil et aux membres de la Société, en vue de l'application de l'article 16.

2° Les mesures économiques mentionnées à l'article 16 ne sont applicables, sous réserve des dispositions spéciales de l'article 17, qu'au cas spécifique visé dans ledit article ;

3° L'article unilatéral de l'État fautif ne peut pas créer un état de guerre. Il ne fait que donner aux autres membres de la Société la faculté de procéder à des actes de guerre ou de se déclarer en état de guerre avec l'État en rupture de Pacte ; mais il est dans l'esprit du Pacte que la Société des Nations tâche, tout au moins au début, d'éviter la guerre et de rétablir la paix par une pression économique.

4° Il appartient aux différents membres de la Société de déterminer s'il y a eu rupture du Pacte. Les obligations qui incombent aux membres en vertu de l'article 16 découlent directement du Pacte et leur mise en vigueur relève de la foi due aux traités ;

5° Le Conseil sera saisi d'urgence de tout cas de rupture de Pacte prévu par l'article 16, à la demande de tout État membre de la Société. Le Secrétaire général en cas de rupture de Pacte ou de danger d'une telle rupture, en avertira d'urgence tous les membres du Conseil. Au reçu de la demande d'un État ou de l'avertissement du Secrétaire général, le Conseil se réunira dans le plus bref délai possible. Il convoquera les États en conflit et ceux qui sont voisins de l'État fautif, ou ceux qui entretiennent ordinairement avec lui d'étroites relations économiques ou ceux dont la coopération serait particulièrement utile pour l'application de l'article 16 ;

6° Si le Conseil est d'avis qu'un État est en rupture de Pacte, le procès-verbal de la réunion dans laquelle cet avis aura été émis sera transmis d'urgence à tous les membres de la Société, avec l'exposé des motifs et l'invitation de s'y conformer. A cet acte sera donné la plus large publicité ;

7° Le Conseil, pour la mise en œuvre des sanctions de l'article 16, pourra se faire aider, s'il le juge utile, d'une Commission technique qui siégera en permanence dès que l'action sera déclenchée et qui comprendra s'il est désirable, des représentants des États les plus particulièrement intéressés ;

8° Le Conseil recommandera la date à laquelle il convient d'appliquer la pression économique visée à l'article 16 et notifiera cette date à tous les membres de la Société ;

9° Tous les États doivent être sur le même pied pour l'application des mesures sous les réserves suivantes :

a) Il peut être nécessaire de recommander l'exécution de mesures particulières par certains États ;

b) S'il est reconnu opportun d'ajourner, pour certains États, en tout

C'est sur les bases de cette résolution dont la procédure avait déjà commencé à être appliquée qu'allait se poursuivre la mise en vigueur des sanctions.

ou partie, la mise en action effective des sanctions économiques prévues à l'article 16, cet ajournement ne pourra être admis que dans la mesure désirable en vue d'assurer le succès du plan d'action concerté en commun ou de réduire au minimum, pour certains membres de la Société, les pertes ou les inconvénients qui peuvent résulter de la mise en œuvre des sanctions.

10° Il n'est pas opportun de décider d'avance et dans le détail toutes les mesures économiques, commerciales et financières à prendre dans chaque cas d'application de pression économique. Le cas échéant il appartiendra au Conseil de recommander aux États membres un plan commun d'action ;

11° La rupture des relations diplomatiques pourra en premier lieu être limitée au rappel des chefs de missions ;

12° Les relations consulaires pourront éventuellement être conservées ;

13° Pour la rupture des relations entre personnes relevant de l'État fautif et personnes relevant d'autres membres de la Société, le critère sera la résidence et non pas la nationalité.

14° Si l'application du blocus économique se prolongeait, des mesures de plus en plus rigoureuses pourraient être prises. La suppression du ravitaillement de la population civile de l'État fautif devrait être considérée comme une extrême mesure de rigueur, à appliquer seulement si les autres mesures disponibles sont clairement insuffisantes ;

15° Il sera nécessaire de soumettre la correspondance et tous les autres moyens de communication à une réglementation générale ;

16° Les relations humanitaires seront continuées ;

17° L'on devrait faire des efforts pour conclure des accords qui assureraient la collaboration des États qui ne sont pas membres de la Société aux mesures qui seraient prises ;

18° Dans les circonstances particulières et pour renforcer les mesures économiques, il pourrait devenir opportun :

a) D'imposer un blocus effectif du littoral de l'État fautif ;

b) Qu'un certain nombre de membres de la Société soient chargés des opérations de blocus.

19° Le Conseil doit rappeler à tous les États membres de la Société que les Gouvernements des différents États doivent prendre les mesures préparatoires requises, surtout d'ordre législatif, leur permettant d'appliquer, sans perdre de temps, les mesures nécessaires de pression économique. »

CHAPITRE VII

LES SANCTIONS

SECTION I

Le Comité des Dix-Huit et l'étendue générale d'application des sanctions [1].

> « Le but de notre action est de réduire la durée de la guerre. Nous espérons et nous croyons réussir à atteindre ce but. En tout cas, nous continuerons tous à le rechercher à et y travailler d'une manière honorable pour tous... Il est de notre devoir à tous d'explorer la route de la paix. C'est ce que nous avons fait et c'est ce que nous continuerons à faire. »
>
> Sir Samuel Hoare.
>
> Déclaration au Comité de Coordination, le 2 novembre 1935.

Le 11 octobre 1935 le Comité de Coordination était créé. Il comprenait un délégué par État membre, assisté d'experts. Sa mission consistait à étudier et à faciliter l'application des mesures prises en exécution de l'article 16 du Pacte. Rappelons encore une fois le texte de cet article [2].

1. Voir *Revue économique internationale.* « Les sanctions économiques contre l'Italie » (janvier 1936). — Basilesco. *Op. cit.* — *Economiste européen* (7 février 1936). — Bertrand. « L'article 16 et le conflit italo-thiopien. » (*Revue des Sciences politiques*, avril-juin 1936). — S. D. N. *Journal Officiel.* Supplément nº 154 et suiv. — Ch. Rousseau. *Op. cit.*

2. « Si un membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'État en rupture de pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou

En application de cette résolution deux premiers sous-comités furent immédiatement constitués. Le premier était le Sous-comité d'experts militaires comprenant les représentants de l'Espagne, de la France, de la Grande-Bretagne et de l'U. R. S. S. ; il va étudier la question de l'embargo sur l'exportation, la réexportation ou le transit en Italie, des armes, munitions et matériel de guerre. Le second Sous-Comité, où siégèrent les représentants de l'Afrique du Sud, de la France, de la Grande-Bretagne, de la Grèce, des Pays-Bas, de la Pologne et de la Roumanie reçut mission de mettre au point les mesures financières.

Les mesures à prendre sont élaborées au sein des Sous-Comités et préparées par le Comité des Dix-Huit qui le soumet à l'approbation du Comité de Coordination.

La méthode de travail ainsi fixée, une question essentielle se posa : savoir si l'on appliquerait immédiatement le maximum des mesures prévues par le Pacte ou si l'on se contenterait de sanctions graduées. En fait, ce fut cette dernière solution qui prévalut, malgré la violente campagne

personnelles entre les nationaux de cet État et ceux de tout autre État, membre ou non de la Société.

En ce cas, le Conseil a le devoir de recommander aux divers Gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals ou aériens par lesquels les membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société.

Les membres de la Société des Nations conviennent, en outre, de se prêter l'un à l'autre un mutuel appui dans l'application des mesures économiques et financières à prendre en vertu du présent article pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients qui peuvent en résulter. Ils se prêtent également un mutuel appui pour résister à toute mesure spéciale dirigée contre l'un d'eux par l'État en rupture de pacte. Ils prennent les dispositions nécessaires pour faciliter le passage à travers leur territoire des forces de tout membre de la Société qui participe à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société.

Peut être exclu de la Société tout membre qui s'est rendu coupable de la violation d'un des engagements résultant du Pacte. L'exclusion est prononcée par le vote de tous les autres membres de la Société représentés au Conseil. »

de l'opposition travailliste anglaise en faveur de l'application immédiate d'un blocus total. Les propositions du Comité de Coordination se rapportèrent à l'embargo sur les armes (proposition I), aux mesures financières (proposition II), aux restrictions aux importations et aux exportations d'Italie (propositions III et IV) et aux mesures d'appui mutuel (proposition V). Le 2 novembre le Comité de Coordination fixa à la date du 18 novembre l'entrée en vigueur de ces diverses mesures. Celles-ci seront étudiées au cours des sections suivantes mais il convient d'en préciser dès à présent la portée générale.

Le Comité de Coordination comprenant les représentants de 49 États, à l'exclusion des parties, désigna comme Président le 11 octobre, le Dr Augusto de Vasconcellos, délégué du Portugal. Les membres du Comité de Coordination comprirent qu'ils étaient trop nombreux pour effectuer un travail utile. Ils décidèrent de constituer une Commission restreinte, Commission de 16 membres qui sont : l'Afrique du Sud, l'Argentine, la Belgique, le Canada, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, la Grèce, la Yougoslavie, les Pays-Bas, la Pologne, la Roumanie, la Suède, la Suisse, la Turquie et l'U. R. S. S. Cette Commission restreinte a choisi comme président le président du Comité de Coordination, M. de Vasconcellos. Elle a été ensuite renforcée par le Mexique, grand producteur de pétrole, et est ainsi devenue le Comité des Dix-Huit dont le rôle dans la mise en œuvre des mesures prévues par l'article 16 du Pacte, va être essentiel. C'est le Comité des Dix-Huit qui est chargé de présenter au Comité de Coordination toutes les propositions nécessaires. Ce Comité va d'ailleurs créer des sous-comités d'études pour chacune de ces propositions. Il y fut expressément autorisé par le Comité de Coordination qui adopta le 19 octobre la résolu-

tion suivante : « Le Comité de Coordination invite le Comité des Dix-Huit à continuer de siéger pour suivre l'exécution des propositions déjà soumises aux Gouvernements et saisir le Comité de Coordination, ou les Gouvernements qui y sont représentés de telles propositions nouvelles qu'il jugera utile de formuler. A ces fins le Comité des Dix-Huit constituera tous sous-comités techniques ou autres qui lui paraîtront appropriés, en appelant à y siéger des membres du Comité des Dix-Huit ou des membres du Comité de Coordination. »

Au point de vue territorial, le Comité de Coordination n'a jamais précisé l'étendue d'application territoriale des mesures prises contre l'Italie. Si l'on se reporte aux textes législatifs ou réglementaires pris par les divers États en vue de la mise en vigueur de ces mesures, il apparaît que celles-ci doivent s'entendre comme s'appliquant à tous les territoires (métropolitain, colonial, protégé ou sous mandat) sur lesquels l'État membre exerce soit sa souveraineté soit un pouvoir juridique quelconque. Au point de vue personnel, la question est plus délicate et plusieurs solutions auraient pu être soutenues ; heureusement la question avait été discutée en 1921 et la résolution 13 de 1921 dispose expressément : « Pour la rupture des relations entre personnes relevant de l'État fautif et personnes relevant des autres membres de la Société, le critère sera la résidence et non pas la nationalité. » C'est cette solution qui fut suivie par le Comité de Coordination, notamment dans l'application des mesures financières.

La mise en vigueur des sanctions posait un autre problème : celui de l'exécution des mesures proposées par Genève pour chaque État, dans le cadre de sa législation interne. Certes la résolution 19 du 4 octobre 1921 disposait que : « Le Conseil doit rappeler à tous les États membres

« de la Société que les Gouvernements des différenst « États doivent prendre les mesures préparatoires requises, « surtout d'ordre législatif, leur permettant d'appliquer « sans perdre de temps les mesures nécessaires de pression « économique. » Mais, malgré cette invitation adressée en 1921 par la Société des Nations aux États membres de prendre dès cette époque les mesures législatives et réglementaires nécessaires à l'application d'éventuelle sanctions, seule la Tchécoslovaquie, par une loi du 26 avril 1923 avait pris un texte permettant au Gouvernement de prendre par décret les mesures nécessaires à la mise en œuvre des sanctions économiques prévues à l'article 16 du Pacte. Les autres États n'avaient prévu dans leur législation interne aucune disposition spéciale à cet égard et cette situation motiva la création d'un Sous-Comité de juristes où sous la présidence de M. Politis siégèrent les représentants de la Belgique, de la France, de la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et de la Pologne. Ce sont surtout les objections de la République Argentine qui amenèrent la création de ce Comité. Le Parlement Argentin ne pouvait en effet se réunir que le 25 mai 1936 et la Constitution argentine n'autorise pas le pouvoir exécutif à mettre en vigueur es sanctions sans approbation parlementaire. Il convient d'ailleurs de remarquer qu'une telle objection ne pouvait avoir aucune valeur juridique puisqu'en adhérent à la Société des Nations les États se sont soumis par là-même à toutes les obligations du Pacte et notamment à celles résultant de l'application de l'article 16.

L'Italie protesta contre l'application des sanctions [1] et adressa le 11 novembre une note à tous les Gouvernements représentés au Comité de Coordination et, à titre d'infor-

1. Basilesco. *Op. cit.*

mation, aux États non membres de la Société des Nations. Ainsi qu'il l'avait déjà fait le 7 octobre, le Gouvernement italien commence par affirmer qu'il n'avait pas violé le Pacte de la Société des Nations et en particulier son article 12. C'est le Pacte qui n'a pas été appliqué dans des dispositions répondant à la situation dénoncée par l'Italie. On n'a tenu aucun compte du bien-fondé des raisons alléguées dans le mémorandum italien et le Gouvernement de Rome conteste une fois de plus le fondement juridique et moral des décisions prises à Genève. « En fait, déclare la note italienne, de nombreuses populations, guidées par leurs autorités civiles et religieuses, sont venues se placer sous la protection de l'Italie. Le Gouvernement italien a aboli l'esclavage dans les territoires occupés,en donnant à 16.000 esclaves cette liberté qu'ils auraient en vain attendue du Gouvernement d'Addis-Abeba malgré les clauses du Pacte et les engagements pris au moment de son admission en tant que membre de la Société des Nations.

— Les populations libérées voient dans l'Italie non pas l'État agresseur, mais la Puissance qui a le droit et la capacité d'assurer cette haute tutelle que le même Pacte de la Société des Nations, dans son article 22, reconnaît comme une mission de civilisation incombant aux nations les plus avancées. »

L'Italie remarque que le Comité de Coordination n'est pas un organe de la Société des Nations et s'adresse à chaque Gouvernement en particulier pour souligner qu'il est seul juge et responsable envers l'Italie des mesures qu'il a adoptées et de leur justification juridique. Parmi ces mesures celle qu'il critique le plus est l'embargo sur les armes à destination de l'Italie, en même temps que la levée de cette mesure en faveur de l'Éthiopie. « Une pareille

mesure, déclare l'Italie, loin de faciliter la fin du conflit, et d'aider à sa solution dans l'esprit du Pacte, en alimente la gravité et risque d'en prolonger la durée ; sans compter que les fournitures de guerre consenties aujourd'hui largement à l'Éthiopie sont en contraste ouvert avec les propositions du Comité de la Société des Nations qui a reconnu que cet État devait être soumis à un sévère contrôle international susceptible de mettre un frein à son désordre dangereux déjà prouvé par la nécessité dans laquelle se trouvaient, dès 1930, les trois États voisins, de s'accorder pour limiter et pour contrôler, même en temps de paix, l'importation des armes en Éthiopie. »

Quant aux mesures financières et économiques élaborées par le Comité de Coordination, elles sont sans précédent déclare le Gouvernement de Rome et n'ont jamais été appliquées lors des graves conflits antérieurs. « Les sanctions seraient ainsi appliquées pour la première fois contre l'Italie dans des conditions de fait et de droit que le Gouvernement et le peuple italiens estiment injustes et arbitraires, et contre lesquelles le Gouvernement doit donc élever l'opposition la plus absolue. »

La note italienne indique ensuite les conséquences graves que ces mesures auront non seulement pour l'économie romaine mais également pour l'ensemble de l'économie mondiale déjà si troublée et dont elles brisent l'effort de redressement. « Personne, poursuit la note, ne pourra contester au Gouvernement italien le droit et la nécessité où il se trouvera de défendre et d'assurer l'existence même de son peuple. Il sera ainsi obligé à prendre des mesures de caractère économique et financier qui pourront apporter, entre autres, des déviations substantielles des courants des échanges et du trafic actuels afin de se procurer intégrale-

ment tout ce qui est nécessaire à la vie de la nation, l'interdiction de toutes les exportations italiennes étant plus qu'une mesure économique, un véritable acte d'hostilité qui justifie amplement les inévitables contre-mesures italiennes.

— Exclure de l'économie mondiale un marché de 44 millions d'individus, cela ne se fera pas sans risque de tarir immédiatement et sûrement les sources de subsistance et de vie de milliers de travailleurs du monde entier. »

Enfin, le Gouvernement italien, malgré l'application abusive du Pacte, déclare qu'il ne se retire pas de la Société des Nations, pour ne pas donner lieu à de plus graves complications. Cependant l'Italie « croit devoir attirer en temps utile, toute l'attention des Gouvernements des États membres de la Société des Nations sur la responsabilité que comportent les mesures en cours d'application et sur la gravité de leurs conséquences ». En conclusion l'Italie demandait que chacun des États auquel elle s'adressait individuellement, lui fasse connaître comment il « entend, dans sa libre et souveraine décision, agir en face des mesures coercitives proposées contre l'Italie. »

Dans leurs réponses respectives à cette note les divers pays, et notamment la France et l'Angleterre le 22 novembre, ne purent que se placer sur le seul terrain de la rupture du Pacte. Cette rupture du Pacte par l'Italie entraînait automatiquement la mise en œuvre des dispositions de l'article 16, en vertu d'obligations préexistantes et sans qu'il soit utile à cet égard de discuter les conséquences possibles des sanctions proposées. Les divers pays se bornèrent en conséquence à constater que ces mesures ne pouvaient pas ne pas être prises. Il appartenait à l'Italie en se prêtant à la résolution amiable du conflit,

de faire cesser ces mesures mais seul le règlement du différend par le maintien de l'indépendance et de l'intégrité éthiopienne, pouvait désormais arrêter la mise en œuvre de l'article 16 du Pacte de la Société des Nations.

Pour suivre l'application des sanctions et assister le Président du Comité des Dix-Huit, ce Comité créa le 6 novembre un Comité d'Experts, dont la mission était définie par la résolution suivante du Comité des Dix-Huit[1] : « Le Comité des Dix-Huit, étant données les fonctions dont il est chargé par le Comité de Coordination décide :

a) De charger le Président de convoquer le Comité des Dix-Huit au moment où il le jugera opportun ;

b) De prier les Gouvernements du Royaume-Uni, de l'Espagne, de la France, de la Grèce, de la Pologne, de la Roumanie, de la Suède, de la Turquie, de l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes et de la Yougoslavie de désigner des experts en vue d'examiner à Genève les renseignements fournis par les Gouvernements concernant l'application des mesures proposées par le Comité de Coordination et de fournir au Président telle assistance qu'il pourrait désirer, notamment quant aux questions qui pourraient lui être posées par les Gouvernements au sujet de l'application des propositions du Comité de Coordination ». Le Comité des Experts qui fut présidé par M. Westman (Suède) examina les informations fournies par les Gouvernements sur les mesures prises par eux en application des propositions formulées par le Comité de Coordination. Ce Comité des Experts créa à son tour deux Sous-Comités, l'un pour l'étude des mesures de caractère financier, l'autre pour l'étude des mesures de caractère économique. De cette manière le Comité des Dix-Huit pouvait

1. S. D. N. *Journal Officiel*. Supplément nº 146, p. 50 et 51.

contrôler l'application des sanctions et apprécier l'opportunité de leur extension, problème particulièrement important en ce qui concerne l'embargo sur les expéditions vers l'Italie du charbon, de la fonte de fer, des fers, des aciers, et surtout du pétrole. Cette question sera étudiée ultérieurement.

Enfin le Comité de Coordination allait avoir une importante question à résoudre : celle de l'attitude des États non membres de la Société des Nations et spécialement des États-Unis, de l'Allemagne et du Japon.

Le Comité de Coordination approuva le 19 octobre 1935 une communication qui fut envoyée aux États non membres de la Société des Nations [1].

L'attitude des États non membres ne pouvait être indifférente pour la Société des Nations car l'efficacité des sanctions était subordonnée à leur universalité et par suite à la collaboration des États non membres. Ce n'était d'ailleurs pas la première fois que la Société des Nations faisait appel aux États non membres. Il suffit de rappeler la participation d'États tiers à la 3e Commission (réduction des armements) de la XIIe Assemblée en 1931, la collaboration des États-Unis au Conseil (décembre 1931) et au

1. Ce texte est ainsi conçu : « Le Président du Comité de Coordination des mesures à prendre en vertu de l'article 16 du Pacte a l'honneur de transmettre ci-joint aux États non membres de la Société, conformément à la décision du Comité de Coordination comme suite au vœu adopté par l'Assemblée le 10 octobre 1935, les principaux documents récents relatifs au conflit italo-éthiopien, y compris les procès-verbaux de la séance du Conseil du 7 octobre et des séances de l'Assemblée du 9 au 11 octobre ainsi que les recommandations du Comité de Coordination.

Il est chargé d'ajouter que les Gouvernements représentés au Comité de Coordination seraient heureux de recevoir les communications que tout État non membre pourra juger utile de lui adresser, ou la notification de toute mesure susceptible d'être prise par cet État dans les circonstances présentes. »

Comité consultatif de l'Assemblée lors du conflit sino-japonais en 1933, celle du Brésil au Comité consultatif du Conseil (1933) dans l'affaire Letitia.

Les cinq propositions du Comité de Coordination on été communiquées à sept États non membres : États-Unis, Arabie, Égypte, Islande, Lischtenstein, Monaco et Ville libre de Dantzig, et à quatre États ex-membres de la Société des Nations : Allemagne, Brésil, Costa-Rica et Japon. L'attitude de tous ces pays n'a pas été identique. Certains pays ont refusé de collaborer aux sanctions : tel a été le cas pour le Brésil, le Japon et l'Allemagne. Le Brésil a répondu au Comité de Coordination le 7 novembre en ces termes [1] : « D'ordre de mon Gouvernement, j'ai l'honneur « de porter à votre connaissance la communication suivante, « dont l'original vous parviendra par poste aérienne.

« — J'ai l'honneur d'accuser réception de la note du « 21 octobre dernier, par laquelle Votre Excellence m'a « transmis différents documents relatifs au conflit italo-« éthiopien inclusivement les recommandations approuvées « par le Comité de Coordination présidé par Votre Excellence.

« — Je remercie vivement Votre Excellence de son « aimable communication à laquelle le Gouvernement « brésilien a dûment donné toute son attention.

« — N'appartenant pas à la Société des Nations, le Brésil ne « désire pas prendre part aux mesures par elle présente-« ment adoptées et réserve sa liberté d'action pour agir en « toute éventualité, conformément à ce que lui conseilleront « ses intérêts, ses obligations internationales et les prin-« cipes qui ont toujours orienté sa politique extérieure ». Le « Brésil déclarait ainsi nettement qu'il ne désirait pas s'as-

1. S. D. N. *Journal Officiel.* Supplément, nº 150, p. 327.

« socier aux sanctions et qu'il réservait sa liberté d'action.

Le Japon a adopté la même attitude [1], qui avait été clairement définie dès le mois de juillet par M. Sugimura, ambassadeur du Japon à Rome, par ordre du ministère des Affaires étrangères de Tokio. « Je maintiens absolu-« ment, déclarait-il à un reproter de la *Tribuna* le 24 juillet, « mes déclarations faites au chef du Gouvernement italien, « et je donne ma parole d'ambassadeur qu'elles corres-« pondent à la pensée de mon Gouvernement. Le Japon n'a « pas d'intérêts politiques en Éthiopie ; il n'a donc pas à « intervenir de ce fait. Le Japon est sorti de la Société des « Nations, et ce que fait Genève ne le regarde pas. En outre, « nous n'avons pas de raison spéciale de nous ériger en « paladins du Pacte Briand-Kellog. Enfin, nous ne « sommes pas signataires du traité de 1906 concernant « l'Éthiopie. Le Japon a tout simplement certains intérêts « commerciaux à protéger en Éthiopie ; il y veillera. Si, « par exemple, nos marchandises à destinations de l'Abys-« sinie étaient l'objet de discriminations désavantageuses, « le Gouvernement japonais ne les accepterait pas. »

Le Riech ne voulut pas davantage participer aux sanctions appliquées par Genève [2]. Le Dr. Schacht déclara formellement à Bâle le 3 novembre que l'Allemagne, libre de toutes ses obligations envers la Société des Nations, voulait rester neutre, en se gardant bien de participer à un régime de sanctions qu'elle désapprouvait depuis le premier jour et dont Berlin considère que l'effet ultime sera de provoquer en Italie une crise monétaire lourde des plus fâcheuses possibilités.

1. Sur l'attitude du Japon : voir *Le Temps*, 24 octobre 1935, et le *Bulletin Quotidien* du 17 octobre 1935.

2. *Bulletin Quotidien*, 8 novembre 1935.

D'autres États ont adopté soit antérieurement soit postérieurement au conflit des mesures qui sont de nature à ne pas contrarier l'action de la Société des Nations. Telle est l'attitude des États-Unis [1]. Cette attitude fut rappelée au Président du Comité de Coordination en réponse à sa communication du 21 octobre, par M. Cordell Hull, Secrétaire d'État américain, qui lui adressa la lettre suivante [2] :

« J'ai l'honneur d'accuser réception et de vous remercier « de votre communication du 21 octobre, me transmettant « certains documents relatifs au différend italo-éthiopien, « et notamment le procès-verbal de la séance du Conseil « du 7 octobre, les procès-verbaux de l'Assemblée du « 9 au 11 octobre, ainsi que les recommandations du « Comité de Coordination.

« — Vous voulez bien me faire savoir que les Gouver- « nements représentés au Comité de Coordination seraient « heureux de recevoir toute communication que les État « non membres jugeraient utile de vous transmettre ou la « notification de toutes mesures qu'ils pourraient prendre « dans cette circonstance. Il est inutile de rappeler que le « Gouvernement et le peuple des États-Unis s'intéressent « vivement à la prévention de la guerre et, par conséquent, « à l'inviolabilité des traités et au maintien de la paix « dans toutes les régions du monde ; en même temps que « nous détestons la guerre avec son cortège de souffrances « humaines, d'appauvrissement des États et des peuples, « de désorganisation économique et de sentiments d'ani- « mosité, nous sommes, par tradition, les fermes partisans

1. Sur l'attitude des États-Unis : voir Lechartier : « Ce que sera la neutralité des États-Unis en cas de conflit italo-éthiopien » (*Ordre*, 26 août 1935). — J. Belin. *Op. cit.* — Ch. Rousseau. *Op. cit.* — *Le Temps*, 4-10-11 octobre 1935.

2. S. D. N. *Journal Officiel.* Supplément, nº 150, p. 315.

« du principe selon lequel tous les différends qui surgis-
« sent entre les membres de la famille des nations doivent
« être réglés par des voies pacifiques.

— Il me suffira de mentionner la Convention de la
« Haye de 1907 sur le règlement pacifique des différends
« internationaux, le Pacte de Paris, à la négociation duquel
« le Gouvernement des États-Unis a pris une part impor-
« tante, le Pacte contre la guerre, proposé par le Gouver-
« nement de l'Argentine et signé à Rio de Janeiro, le
« 12 octobre 1933, ainsi que les diverses conventions de
« conciliation et d'arbitrage auxquelles les États-Unis
« sont partie. Ces instruments de paix imposent à toutes
« les nations qui y sont partie les responsabilités les plus
« solennelles et aucune nation ne saurait demeurer indiffé-
« rente lorsqu'ils ne sont pas observés.

« — En ce qui concerne la situation qui, malheureuse-
« ment, existe à l'heure actuelle entre l'Éthiopie et l'Italie,
« je me permets de signaler que le Gouvernement des
« États-Unis a fait tous les efforts possibles pour contribuer
« au maintien de la paix au moyen de conférences, d'actes
« officiels, de communications diplomatiques et de décla-
« rations publiques, et qu'il a tout particulièrement rappelé
« les principes du Pacte de Paris et les hautes obligations
« juridiques et morales qu'ont contractées les signataires
« de cet instrument. Le Gouvernement a exprimé à diffé-
« rentes reprises, ses inquiétudes et l'espoir de voir le
« différend résolu sans recours à un conflit armé ; il a
« également formulé la conviction de la nation entière
« que l'échec des négociations tendant à un règlement
« pacifique du différend et l'ouverture ultérieure des
« hostilités seraient une calamité mondiale.

« — Toutefois, lorsqu'il a été constaté que les hostilités

« étaient effectivement engagées entre l'Éthiopie et l'Italie,
« le Gouvernement des États-Unis, agissant de sa propre
« initiative, a pris immédiatement un certain nombre de
« mesures générales en vue tout d'abord d'éviter que les
« États-Unis ne soient entraînés dans les hostilités et
« afin de contribuer à faire obstacle à la guerre.

« — Le Président des États-Unis, le 5 octobre 1935, a publié une proclamation mettant à effet, en vertu d'une loi du Congrès, l'embargo sur l'exportation des armes, munitions et matériels de guerre à destination des deux belligérants.

« — La publication de cette proclamation a mis auto-
« matiquement en vigueur une autre clause de la loi, aux
« termes de laquelle est considéré comme illégal le trans-
« port, par tout navire américain, d'armes, de munitions
« et de matériel de guerre à destination d'un port quelconque
« des pays belligérants ou d'un port neutre en vue de
« l'expédition des dites marchandises à l'un des belligé-
« rants ou à son usage.

« — Le même jour le Président a publié une autre
« proclamation mettant en garde les ressortissants améri-
« cains contre tout voyage à bord de navires appartenant
« aux Puissances belligérantes et déclarant que de tels
« voyages ne se feraient qu'à leurs propres risques.

« — Outre les trois mesures susmentionnées, le Prési-
« dent en a pris une quatrième, des plus importantes, en
« faisant une déclaration publique par laquelle il mettait
« expressément en garde les citoyens américains contre
« toute transaction avec l'un ou l'autre des belligérants,
« en ajoutant que ces transactions ne pourraient être
« effectuées qu'aux risques des intéressés.

« — Cette dernière déclaration a été confirmée ulté-
« rieurement lorsque j'ai fait savoir publiquement que

« l'avertissement donné par le Président « n'avait certai-
« nement pas pour objet d'encourager les transactions
« avec les belligérants » et que « le peuple américain peut
« aisément se rendre compte que l'état universel d'incerti-
« tude commerciale et d'arrêt des affaires, provoqué par
« la guerre, constituait un sérieux obstacle aux relations
« commerciales entre tous les pays » ; j'ajoutais que « plus
« tôt la guerre serait finie, plus vite les relations commer-
« ciales seraient rétablies et stabilisées dans toutes les
« parties du monde, ce qui était infiniment plus important
« que le commerce avec les belligérants » et que « ce réta-
« blissement rapide de conditions et de relations commer-
« ciales plus complètes et plus stables entre les nations
« est, de loin, l'objectif le plus profitable que nos conci-
« toyens doivent avoir en vue, par comparaison avec le
« commerce temporaire et aléatoire qu'ils pourraient exercer
« avec les nations belligérantes. » C'est là une attitude
« que je tiens actuellement à renouveler et à confirmer
« en ce qui concerne les transactions avec les belligérants.

« — Telles sont les mesure prises à l'égard de ce diffé-
« rend particulier et des circonstances spéciales qui
« l'accompagnent.

« — Cette politique, mise en œuvre avant toute mesure
« prise par les autres Gouvernements — dont la plupart
« sont parties à l'un ou à plusieurs des pactes de paix
« dont j'ai déjà parlé — représente la politique indépen-
« dante et nette du Gouvernement des États-Unis et
« montre qu'il ne veut pas être mêlé à la guerre et qu'il
« désire ne pas contribuer à la prolonger.

« Les États-Unis, se rendant compte que la guerre a des
« effets néfastes pour tous les pays, qu'elle comporte les
« dangers les plus graves pour les économies nationales,

« qu'elle provoque des misères indicibles et qu'elle menace « l'existence même de la civilisation, s'engagent, confor- « mément à la lettre et à l'esprit du Pacte de Paris et des « autres obligations qu'ils ont contractées par traité, non « seulement à exercer en tout temps leur influence morale « en faveur de la paix dans le monde entier, mais encore « à contribuer de toutes les façons possibles à cette fin, « dans le cadre de leur politique étrangère. Ils considèrent « avec sympathie et intérêt les efforts individuels ou con- « certés que font les autres pays en vue de préserver la « paix ou de localiser la guerre et d'en abréger la durée. »

Enfin certains États non membres ont expressément adhéré aux mesures décidées par la Société des Nations. L'explication de cette collaboration exceptionnelle doit être recherchée dans la situation juridique spéciale de ces États, unis par des liens de fait ou de droit plus ou moins étroits à certains États membres.

L'Égypte [1], dépendante de l'Angleterre, mit en vigueur par un décret royal publié le 28 novembre 1935, toutes les sanctions adoptées par le Comité de Coordination. L'Italie, le 9 novembre, protesta d'ailleurs particulièrement contre la mise en application des sanctions par l'Égypte, ce dernier pays étant soumis au régime des capitalutions et un traité de commerce, conclu en 1930, existant entre les deux pays. Dans sa note du 2 décembre, le Gouvernement du Caire, après avoir souligné que l'Égypte est signataire du Pacte Briand-Kellog, rappela que la résolution 17 adoptée par l'Assemblée de la Société des Nations le 4 octobre 1921 déclarait que l'organisme de Genève devait faire tous ses efforts pour conclure des accords de collaboration avec tous les États non membres en vue de l'application de

1. S. D. N. *Journal Officiel*. Supplément, nº 150, p. 327-331.

l'article 16. L'Italie ayant voté cette résolution avait par avance admis cette collaboration des États non membres que l'Égypte appliquait aujourd'hui.

Quant à la collaboration de la Principauté de Monaco et du Liechtenstein elle s'explique par l'union douanière de ces deux États avec la France d'une part et de la Suisse d'autre part.

Ainsi la Société des Nations avait fait tous ses efforts pour rendre générale l'application des mesures prises contre l'Italie. L'attitude réservée ou même l'hostilité de certains États non membres sera l'une des causes principales de l'échec de ces mesures qu'il convient maintenant d'examiner d'une manière plus précise.

SECTION II

L'embargo sur les armes de guerre à destination de l'Italie [1].

> « Les Gouvernements des membres de la Société des Nations qui appliquent à l'heure actuelle des mesures tendant à interdire ou à restreindre l'exportation, la réexportation ou le transit des armes, munitions et matériel de guerre, à destination de l'Éthiopie, rapporteront immédiatement ces mesures.
>
> « Les Gouvernements des membres de la Société des Nations prohiberont immédiatement l'exportation, la réexportation et le transit à destination de l'Italie et de ses possessions, des armes, munitions et matériel de guerre. »
>
> Résolution du Comité de Coordination
> 11 octobre 1935.

Dès le 11 octobre, le Comité de Coordination commence l'élaboration d'un système de sanctions contre l'Italie. La première proposition de ce Comité tendant à prohiber

1. S. D. N. *Journal Officiel*. Supplément, nº 145. — Pearson. « Les États-Unis et l'embargo » (*Europe Nouvelle*, 23 novembre 1935).

l'exportation, la réexportation et le transit à destination de l'Italie, des armes, munitions et matériel de guerre, est adoptée le 11 octobre à l'unanimité [1].

1. Elle est ainsi rédigée : « En vue de faciliter aux Gouvernements des membres de la Société des Nations l'exécution des obligations qui leur incombent en vertu de l'article 16 du Pacte, il y a lieu d'adopter dès maintenant les mesures suivantes :

1° Les Gouvernements des membres de la Société des Nations qui appliquent à l'heure actuelle des mesures tendant à interdire ou à restreindre l'exportation, la réexportation ou le transit des armes, munitions et matériel de guerre à destination de l'Éthiopie, rapporteront immédiatement ces mesures ;

2° Les Gouvernements des membres de la Société des Nations prohiberont immédiatement l'exportation, la réexportation et le transit à destination de l'Italie et de ses possessions, des armes, munitions et matériel de guerre énumérés à la liste ci-jointe ;

3° Les Gouvernements des membres de la Société des Nations prendront les dispositions nécessaires pour éviter que les armes, munitions et matériel de guerre énumérés à la liste ci-jointe et exportés dans un autre pays que l'Italie ne soient réexpédiés, directement, ou indirectement, en Italie ou dans les possessions italiennes ;

4° Les mesures prévues aux paragraphes 2 et 3 s'appliquent également aux contrats en cours d'exécution ;

5° Chaque Gouvernement est invité à faire connaître, dans le plus bref délai, au Comité, par l'entremise du Secrétaire général de la Société des Nations, les mesures qu'il aura prises conformément aux dispositions ci-dessus. »

De ces armes et matériels il fut dressé une liste détaillée en six catégories, liste à peu près identique à celle qui avait été élaborée par le président Roosevelt et que celui-ci avait déjà emprunté aux travaux de la Conférence du désarmement. Cependant les poudres et explosifs ne figurant pas sur la liste dressée par M. Roosevelt, le Comité de coordination a tenu à les ajouter. Il a d'autre part nommé un sous-comité d'experts militaires composé des représentants de l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne et l'U. R. S. S., comité qui est chargé de compléter éventuellement cette liste. La liste à laquelle se réfère la décision qui précède, est la suivante [1] :

Catégorie I. — Paragraphe 1er : Fusils et carabines tirant des munitions d'un calibre supérieur à 6mm,625, ainsi que leurs canons.

Paragraphe 2 : mitrailleuses, fusils mitrailleurs et pistolets-mitrailleurs de tous calibres, ainsi que leurs canons.

Paragraphe 3 : canons, obusiers et mortiers de tous calibres, ainsi que leurs affûts et bouches à feu.

Paragraphe 4 : munitions pour les armes énumérées sous les numé-

1. S. D. N. *Journal Officiel.* Supplément, n° 154, p. 32.

Le Comité de Coordination invita les Gouvernements des États membres à prendre toutes dispositions néces-

ros 1 et 2 ci-dessus, c'est-à-dire munitions à chambres d'acier et à grande puissance d'un calibre supérieur à 6mm,625, projectiles chargés et non chargés pour les armes énumérées sous le numéro 3 ci-dessus et leurs charges propulsives lorsque les lamelles ont une épaisseur égale ou supérieur à 0mm,37.

Paragraphe 6 : grenades, bombes, torpilles et mines chargées et non chargées, ainsi que les appareils permettant de les lancer ou de les faire éclater.

Paragraphe 6 : chars de combat, véhicules militaires blindés, trains blindés.

Catégorie II. — Navires de guerre de toute espèce, y compris les porte-aéronefs et les sous-marins.

Catégorie III. — Alinéa 1er : aéronefs montés ou démontés plus lourds que l'air ou plus légers que l'air, qui sont conçus, adaptés et destinés, soit aux combats aériens à l'aide de mitrailleuses ou de pièces d'artillerie, soit au transport et au lancement des bombes, ou qui sont munis ou aménagés d'après leur conception ou leur construction en vue d'être munis des appareils visés sous le numéro 2 ci-dessous ;

Alinéa 2 : tourelles et affûts de canons et mitrailleuses d'avions, porte-torpilles et dispositifs permettant le lancement des bombes et des torpilles.

Catégorie IV. — Revolvers et pistolets automatiques d'un poids supérieur à 630 grammes et tirant des munitions d'un calibre supérieur à 6mm,625, ainsi que les munitions pour lesdits articles.

Catégorie V. — Alinéa 1er : aéronefs montés ou démontés, plus lourds ou plus légers que l'air autres que ceux compris dans la catégorie III ;

Alinéa 2 : hélice, fuselage, carénage, empennages et trains d'atterrissage ;

Alinéa 3 : moteurs d'aéronefs.

Catégorie VI. — Alinéa 1er : lance-flammes et « projecteurs livens »

Alinéa 2 : gaz moutarde, lewidite, éthyldichlorarsine et méthyldichlorarsine ;

Alinéa 3 : poudres et explosifs.

Le sous-comité d'experts militaires réuni les lundi 14 et mardi 15 octobre avait remanié la liste précitée ainsi qu'il suit [1] :

Catégorie I. — 1° Fusils et carabines ainsi que leurs canons ;

2° Mitrailleuses, fusils mitrailleurs et pistolets mitrailleurs de tous calibres, ainsi que leurs canons ;

3° Canons, obusiers et mortiers de tous calibres ainsi que leurs affûts, bouches à feu et freins ;

4° Munitions pour les armes énumérées sous les numéros 1 et 2, projectiles chargés et non chargés pour des armes énumérées sous numéro 3, et charges propulsives préparées pour ces armes ;

5° Grenades. bombes, torpilles et mines chargées et non chargées,

1. S. D. N. *Journal Officiel.* Supplément, n° 145, p. 19.

saires pour éviter que les armes, munitions et matériels de guerre énumémés dans la liste précitée et exportés dans un autre pays que l'Italie, ne soient réexpédiés directement ou indirectement en Italie ou dans les possessions italiennes.

Par contre, le Comité des Dix-Huit invita les États-membres de la Société des Nations, à rapporter toutes mesures ayant pour but d'interdire ou de restreindre les exportations d'armes et de matériel de guerre à destination de l'Éthiopie. Cette dernière mesure était extrêmement importante pour l'Éthiopie et lui permettait de s'équiper afin de résister à l'agression italienne. En effet, l'Éthiopie n'était guère armée jusqu'alors pous pouvoir lutter à forces égales avec l'Italie. Elle avait signé avec l'Angleterre, l'Italie et la France, le 29 août 1930 [1], un accord aux termes duquel la valeur du matériel de guerre qui serait introduit annuellement dans l'Empire éthiopien ne devait pas dépasser la somme de 10 millions de francs français. Or, le Gouvernement éthiopien n'avait pas même épuisé le contingent qui lui était ainsi accordé.

ainsi que les appareils permettant de les lancer ou de les faire éclater ;

6° Chars de combat, véhicules et trains blindés, bandages de toute espèce.

Catégorie II. — Navires de guerre de toutes espèces, y compris les porte-aéronefs et sous-marins.

Catégorie III. — 1° Aéronefs montés ou démontés, plus lourds que l'air ou plus légers, ainsi que leurs hélices, fuselages, tourelles de tir, carène, empennages et trains d'atterrissage ;

2° Moteurs d'aéronefs.

Catégorie IV. — Revolvers et pistolets automatiques d'un poids supérieur à 630 grammes, ainsi que leurs munitions.

Catégorie V. — 1° Lance-flammes et tous autres engins de projection servant à la guerre chimique ou incendiaire ;

2° Gaz moutarde, et tous autres produits destinés à la guerre chimique ou incendiaire ;

3° Explosifs et poudres de guerre. »

Cette liste fut adoptée sous cette forme le 16 octobre par le Comité de Coordination.

1. *Exportateur français*, 19 décembre 1935.

Certains faits avaient pu laisser croire à l'Europe que l'Éthiopie avait été approvisionnée abondamment par le Japon en matériel de guerre. A la suite du traité de commerce japono-éthiopien de 1927 et de la visite, en février 1932, d'une commission d'études japonaise et d'instructeurs militaires japonais à Addis-Abeba, les liens ont paru fort cordiaux entre les deux pays. Des représentants du trust Mitsui ont visité les provinces de Godjam et de Gondar. Les Japonais ont pris à ferme un million d'hectares du sol éthiopien pour y cultiver du coton. N'avaient-ils pas fourni en échange des armes à l'Abyssinie ? On évoque, à l'appui de cette hypothèse le fait que les Italiens ont pris dans le Tigré des fusils et des mitrailleuses portant une marque de fabrique japonaise. Néanmoins, on ne peut avoir à cet égard, aucune certitude absolue et il n'en demeure pas moins que l'Éthiopie manquait incontestablement d'armes et de munitions. Aussi la décision du Comité des Dix-Huit allait-elle permettre à l'Éthiopie de pouvoir s'équiper en vue de la longue campagne militaire qui commençait.

Dès la levée de l'embargo, les grandes fabriques anglaises de matériel de guerre, avaient ouvert à l'Éthiopie des crédits importants ; ces crédits étaient garantis par le trésor de la couronne éthiopienne, qu'Addis-Abeba, par mesure de précaution, avait envoyé à Londres dès le début des hostilités. De plus, le Négus avait mis également à la disposition de l'Éthiopie sa fortune privée qu'on évaluait à 25 millions de livres sterling. Enfin les grands seigneurs éthiopiens, stimulés par l'exemple de l'Empereur, avaient créé un « fonds national » de 10 millions de livres sterling.

Mais pour que l'Éthiopie puisse procéder aux achats d'armes qui lui étaient indispensables et pour que l'Italie

en soit privée, il fallait que les États membres acceptent individuellement la proposition I du Comité de Coordination. Dès le 2 novembre, celui-ci recevait un rapport du sous-comité juridique classant les réponses des Gouvernements concernant cette proposition I. Ce rapport était rédigé dans les termes suivants [1] : « Le sous-comité juridipue a examiné les réponses reçues des Gouvernements des membres de la Société des Nations au sujet de la proposition I.

Ces réponses sont au nombre de cinquante-deux.

— Ces réponses son au nombre de cinquante-deux.

— Il en résulte que :

1° Les mesures faisant l'objet de la proposition I sont déjà en vigueur dans les quarante-trois pays suivants :

Union Sud-Africaine	Finlande	Pérou
Argentine	Frandce	Pologne
Australie	Grèce	Portugal
Belgique	Inde	Roumanie
Royaume-Uni	Irak	Siam
Bulgarie	État libre d'Irlande	Suède
Canada	Lettonie	Suisse
Chili	Liberia	Tchécoslovaquie
Chine	Lithuanie	Turquie
Colombie	Luxembourg	U. R. S. S.
Cuba	Mexique	Uruguay
Danemark	Norvège	Venezuela
Équateur	Nouvelle-Zélande	Yougoslavie
Espagne	Panama	
Estonie	Pays-Bas	

Toutefois, parmi ces États le Luxembourg et la Suisse n'ont pas accepté la proposition I en ce qui concerne l'Éthiopie, le premier invoquant sa politique de neutralité le second la Convention de la Haye de 1907, concernant les droits et devoirs des puissances et des personnes neutres

1. S. D. N. *Journal Officiel*. Supplément, n° 146, p. 12 et 13.

en cas de guerre sur terre (article 9), ainsi que son statut de neutralité. Le sous-comité juridique note qu'il n'a pas été chargé d'examiner la compatibilité de cette attitude avec les obligations du Pacte. ;

2° Huit États ont déclaré accepter la proposition. Les uns ont annoncé la prise prochaine de mesures nécessaires d'exécution, les autres n'ont pas ajouté cette précision sans doute parce qu'ils ne sont pas impliqués dans la fabrication, ni le commerce des armes et munitions de guerre.

Ces États sont les suivants :

Afghanistan	Haïti	Nicaragua
Bolivie	Honduras	Salvador
Guatemala	Iran	

3° Un État, le Paraguay, a déclaré qu'il n'estime pas qu'il soit actuellement désirable, étant donné la situation existant dans le pays, d'envisager l'autorisation nécessaire du pouvoir législatif en ce qui concerne les mesures proposées. »

La situation en novembre 1935 est donc la suivante : l'Italie et l'Éthiopie n'entrant pas en ligne de compte, et trois États, d'autre part, ne s'étant pas associés aux sanctions (Albanie, Autriche, Hongrie), il reste cinquante-deux États membres de la Société des Nations qui ont adopté la proposition I. Cependant il y a lieu de faire des distinctions parmi ces États : quarante-trois seulement ont mis déjà en vigueur la proposition I et huit États ont accepté la proposition sans avoir encore pris les msesures nécessaires en vue de son application. Parmi ces derniers États, le Salvador qui a accepté en principe d'appliquer les sanctions, a cependant estimé qu'en fait ses « possibilités » ne lui permettaient d'appliquer que les

sanctions financières. Enfin le Gouvernement du Paraguay s'est déclaré dans l'impossibilité de prendre une décision en cette matière, le Congrès seul étant compétent à cet égard, et le Gouvernement ne jugeant pas possible une convocation spéciale du Congrès pour délibérer sur ce sujet. Il convient également de noter que le Luxembourg et la Suisse en vertu de leur politique de neutralité appliquent l'embargo sur les armes aussi bien à l'Éthiopie qu'à l'Italie.

Comment les États non membres de la Société des Nations agirent-ils en ce qui concerne cette question de l'embargo sur les armes et matériel de guerre ?

Aux États-Unis, le Président Roosevelt a publié, le 5 octobre 1935 [1], une proclamation décrétant, en vertu de la loi du 31 août 1935, l'embargo sur l'exportation des armes, munitions et matériel de guerre à destination des deux belligérants ou à destination d'un port neutre pour être acheminé ultérieurement vers le territoire de l'un des deux belligérants. « Étant donné la situation qui malheu-
« reusement s'est développée entre l'Italie et l'Éthiopie, il
« est de mon devoir, déclare M. Roosevelt, en vertu des
« clauses de la résolution adoptée par le Congrès le
« 31 août 1935, de publier une proclamation mettant en
« vigueur l'embargo sur les exportations d'armes, de
« munitions et de matériel de guerre des États-Unis à
« destination de l'Éthiopie et de l'Italie. Malgré l'espoir
« que nous avions que la guerre serait évitée et les efforts
« que nous fîmes pour arriver à ce but, nous sommes forcés
« de reconnaître le fait indiscutable que les forces armées
« de l'Éthiopie et de l'Italie sont actuellement aux prises,

1. *Le Temps*, 7 octobre 1935.

« créant ainsi l'état de guerre. Dans ces circonstances, je « désire faire savoir à tout citoyen qui, volontairement, fera « des transactions, sous n'importe quelle forme avec l'un « ou l'autre des pays belligérants, qu'il les fera à ses propres « risques. » La loi du 31 août 1935 dispose en effet dans son article 1er : « Lorsqu'une guerre éclate entre deux ou plusieurs États étrangers, ou au cours de développement d'une telle guerre, le Président devra faire connaître ce fait par une proclamation et dès lors, il devra être illégal d'exporter des armes, des munitions ou du matériel de guerre de quelque endroit que ce soit dans les États-Unis ou dans leurs possessions, vers tout port des États belligérants ou vers tout port neutre aux fins d'être transbordés à destination d'un pays belligérant ou d'être mis à sa disposition.

— Le Président, par une proclamation, devra énumérer limitativement les armes, les munitions ou le matériel de guerre dont l'exportation est prohibée par la présente loi. » Quant à l'annonce par le président Roosevelt que les citoyens américains voyageraient désormais à leurs risques et périls sur les navires appartenant à l'un des belligérants, elle découle de l'article 6 de la loi du 31 août 1935, ainsi conçu : « Toutes les fois que, pendant une guerre où les « États-Unis sont neutres, le Président jugera nécessaire « au maintien de la paix entre les États-Unis et les nations « étrangères, ou à la protection de la vie des citoyens amé- « ricains, ou à la protection des intérêts commerciaux des « États-Unis et de leurs citoyens, ou à la sécurité des États- « Unis, que les citoyens américains s'abstiennent de voya- « ger sur les navires de toute nation belligérante, il devra « le faire connaître par une proclamation et dès lors aucun « citoyen des États-Unis ne devra voyager sur tout navire « de nation belligérante, sauf à ses risques et périls, si ce

« n'est en seconformant à telles règles et règlements que le « Président prescrirait ; étant entendu toutefois que les « dispositions du présent article ne devront pas s'appliquer « à un citoyen, voyageant sur un navire des belligérants, si « son voyage a commencé avant la proclamation présidentielle et s'il n'a pas eu l'occasion de l'interrompre « après cette date ; et étant entendu en outre qu'elles ne « s'appliqueront pas avant un délai de quatre-vingt-dix « jours après la date de la proclamation présidentielle, « à tout citoyen revenant de l'étranger dans les États-Unis « ou n'importe laquelle de leurs possessions. » Enfin les infractions à la loi sont sévèrement réprimées ; les peines peuvent aller jusqu'à dix ans de prison et 10.000 dollars d'amende. La loi du 31 août 1935 n'avait d'ailleurs nullement le but d'aider l'organisme de Genève ou de s'associer aux mesures prises ; c'est une mesure purement américaine, en dehors de tout dessein d'aide à la Société des Nations. Il faut remarquer d'ailleurs qu'une « résolution provisoire » postérieure de la Commission des Affaires étrangères du Sénat américain, applicable du 29 février 1936 au 1er mai 1937 prévut ensuite que la notion de matériel de guerre serait laissée à l'appréciation du Président des États-Unis, donnant ainsi à celui-ci une latitude extrêmement importante. En même temps, aucun navire américain ne pouvait être livré aux belligérants. L'Allemagne a fait connaître également sa décision de ne pas fournir aux belligérants des armes et des munitions. Le Japon ne donna aucune réponse mais dans l'état actuel de sa législation, le commerce des armes est interdit sans une licence spéciale. Il demeurera strictement interdit qu'il s'agisse de l'Italie ou de l'Abyssinie. Au surplus, si le Japon achète en général beaucoup d'armements à l'étranger, il n'est pas en mesure d'en

exporter. Bien qu'il ait, à la différence des États-Unis, proclamé le droit à la liberté des mers et son droit à exporter les matières premières qui, de près ou de loin peuvent servir à l'armement, le Japon suit, en fait, l'exemple des États-Unis.

Quant au Brésil, il réserva sa liberté d'action.

Tel est l'accueil fait par les divers États membres ou non de la Société des Nations à la proposition I. La presse italienne a réagi violemment contre cette première décision de Genève ; la *Tribuna* écrit à cet égard : « La première ignominie ineffaçable est accomplie. La Société des Nations, créée pour la paix organise solidement la guerre en faveur du dernier conglomérat de populations africaines demeurées hors la civilisation européenne. » Les journaux italiens accusent en particulier la politique anglaise d'avoir favorisé les sanctions et on peut lire dans le *Giornale d'Italia* ces lignes véhémentes : « La nation italienne ne pourra jamais oublier le zèle manifesté par le Gouvernement britannique et ses associés pour fournir à l'Éthiopie esclavagiste des instruments de mort contre ses propres soldats qui sont tombés pendant la Grande Guerre au nombre de 670.000 pour la victoire commune et pour donner à l'Angleterre le moyen d'étendre son immense domaine colonial. »

Malgré les protestations italiennes, et notamment la longue note précédemment examinée, le Comité de Coordination continua méthodiquement son œuvre. Le Comité des Experts créé le 6 novembre 1935 par le Comité de Coordination pour assister le Président, M. de Vasconcellos et pour centraliser les renseignements concernant l'application des sanctions, par les États membres, constitua un sous-comité présidé par M. Antoniade, délégué roumain, qui eut pour mission de suivre la question de l'embargo sur les

armes. En même temps, le Comité des Dix-Huit mettait au point les mesures financières qui firent l'objet de la proposition II.

SECTION III

Les mesures financières. [1].

> « On a demandé au Comité si l'interdiction d'octroyer des crédits commerciaux ne visait que les crédits à terme relativement long ou s'il s'agissait d'une interdiction absolue d'octroyer des crédits pour quelque durée que ce soit.
>
> « Le Comité a été d'avis qu'on avait voulu interdire absolument tout crédit. »
>
> Comité de Coordination,
> novembre 1935.

Le Comité de Coordination avait désigné un sous-comité pour examiner et coordonner les mesures de caractère financier qui pourraient être appliquées à l'Italie. Le sous-comité financier se réunit le 12 octobre ; il était composé des représentants de l'Union Sud-Africaine, du Royaume-Uni, de la France, de la Grèce, des Pays-Bas, de la Pologne et de la Roumanie. M. Maximos, délégué de la Grèce en fut le Président. Les travaux de ce sous-comité furent particulièrement importants, les mesures financières exigeant, pour être efficaces, un concours international très entendu dans l'action contre le pays visé, étant donné qu'il est difficile de localiser

1. Voir Gerbel. « Finances italiennes » (*Revue de France*, 1er octobre 1935). — *Economiste français*. « Les sanctions financières contre l'Italie ». (2 nov. 1935). — *Le Mois*, 1er nov.-1er déc. 1935. — *Journal des Economistes* (nov.-déc. 1935). « Le développement des Sanctions ». — *Journée industrielle*, 12 octobre 1935. — *Revue de Paris* (1er mars 1936). « L'Italie entre la guerre et la paix ». — *Revue économique internationale*. « Les sanctions économiques contre l'Italie » (janvier 1936).

la source réelle de capitaux mobilisés et le bénéfice réel d'une opération de crédit.

Le 14 octobre, le Comité de Coordination ratifia le texte élaboré par le sous-comité financier [1]

1. Le texte est ainsi conçu : « En vue de faciliter aux Gouvernements membres de la Société des Nations l'exécution des obligations qui leur incombent aux termes de l'article 16 du Pacte, il y a lieu d'adopter dès maintenant les mesures suivantes :

Les Gouvernements membres de la Société des Nations prendront immédiatement toutes mesures de nature à rendre impossibles les opérations suivantes :

1° Tous prêts, directs ou indirects, au Gouvernement italien, et toutes souscriptions à des emprunts émis en Italie ou ailleurs, directement ou indirectement, par le Gouvernement italien ;

2° Tous crédits, bancaires ou autres, destinés, directement ou indirectement, au Gouvernement italien, ainsi que l'exécution ultérieure par voie d'avances, de découverts ou par tout autre procédé, de tous contrats de prêts consentis, directement ou indirectement, au Gouvernement italien ;

3° Tous prêts destinés, directement ou indirectement, à des collectivités publiques ou à des personnes physiques ou morales établies en territoire italien, ainsi que toute souscription de tels emprunts émis en Italie ou ailleurs ;

4° Tous crédits, bancaires ou autres, destinés, directement ou indirectement, à des collectivités publiques ou à des personnes physiques ou morales établies en territoire italien, ainsi que l'exécution ultérieure par voie d'avances, de découverts ou par tout autre procédé, de tous contrats de prêts consentis, directement ou indirectement, à leur bénéfice ;

5° Toutes émissions d'actions ou autres appels de capitaux au profit de collectivités publiques ou de personnes physiques ou morales établies en territoire italien, ainsi que toutes souscriptions d'actions ou appels de capitaux effectués en Italie ou ailleurs.

Les Gouvernements interdiront les opérations visées aux alinéas 1 à 5, qu'elles soient effectuées directement ou par des intermédiaires de quelque nation que ce soit. »

Le texte était accompagné de cette recommandation :

« Les Gouvernements sont invités à mettre immédiatement en vigueur celles des mesures recommandées qui peuvent être appliquées sans avoir recours à une législation nouvelle, et à prendre toutes dispositions pratiques pour assurer la mise en application des mesures préconisées dès le 31 octobre 1935.

Les Gouvernements qui se trouvent dans l'impossibilité de faire voter les dispositions législatives nécessaires dans ce délai sont priés

Cette sanction II adoptée le 14 octobre, prescrit donc la rupture des relations financières avec l'Italie, mais cette rupture n'est pas totale, car le but de ces sanctions est moins de rompre entièrement les relations financières avec l'Italie que de la frapper à son point faible qui est sa pénurie de devises étrangères. L'Italie a en effet une balance commerciale déficitaire, mais ce déficit était comblé par les dépenses des touristes étrangers en Italie, par le rapatriement des économies des émigrants ainsi que par les frets payés à la marine italienne. Or, ces trois éléments de la balance des comptes de l'Italie se sont réduits au cours des dernières années. De 1929 à 1932, le premier de ces postes est passé de 2.418 à 1.000 millions de lires ; le second, de 2.350 à 910 millions et le dernier de 1690 à 500 millions. La situation ne s'est pas améliorée depuis. Au contraire, le déficit de la balance commerciale s'accrut subitement dès décembre 1933 et dépassa 200 millions de lires ; en novembre 1934, il atteignit 232 millions de lires et 243 millions de lires en janvier 1935. Des mesures furent prises en février 1935 : un contingentement rigoureux fut établi, limitant strictement les importations. Ces mesures ne suffirent cependant pas à diminuer la pression qui s'exerçait sur les réserves de la Banque Nationale. A la fin de 1932, l'encaisse or était de 5.839 millions de lires et les devises et avoirs à l'étranger détenus par la Banque, de 1.305 millions. La rapport à l'ensemble des engagements à vue était de 46,72 p. 100. A la fin

d'informer le Comité, par l'intermédiaire du Secrétaire général, de la date à laquelle ils croient être en mesure de le faire.

Chaque Gouvernement est invité à faire connaître, dans le plus bref délai, au Comité, par l'entremise du Secrétaire général de la Société des Nations, les mesures qu'il aura prise conformément aux dispositions ci-dessus. »

de 1935, l'encaisse or était passée à 7.092 millions le poste des devises était tombé à 305 millions, le rapport aux engagements étant remonté à 49,87 p. 100. Depuis cette époque les deux postes de la réserve de la Banque ne cessèrent de diminuer : l'encaisse or tombait en décembre 1934 à 5.811 millions, la réserve des devises à 72 millions et la couverture à 41,29. En décembre, le Gouvernement italien prohiba la sortie des devises. Cette mesure arrêta l'exode de l'or et les chiffres restèrent sensiblement les mêmes pendant les premiers mois de 1935. En mai, ils étaient respectivement : 5.829 millions, 54 millions, 41,55 p. 100. C'est à ce moment qu'en vue de reconstituer le stock de devises, les banques, les sociétés et les individus furent obligés de déposer à la Banque d'Italie les valeurs étrangères en leur possession ainsi que les titres italiens émis à l'étranger. Cette réquisition permit à la Banque d'Italie de payer en lires (et non plus en devises) le montant des coupons. intérêts et dividendes. En juin le stock des devises était remonté à 295 millions, mais l'encaisse or était descendue à 5.589 millions, la couverture étant toujours de 41,60 p. 100. Le 21 juillet, le Gouvernement italien suspendit la loi stipulant que la couverture or (et devises) des engagements à vue ne pourrait être inférieure à 40 p. 100. Au 10 septembre, l'encaisse or était tombée à 4.562 millions, et le chiffre des devises était remonté à 432 millions, la couverture était de 32,48 p. 100. La Banque d'Italie publia son bilan au 30 septembre ; l'encaisse-or est de 4.251 millions soit 1 milliard de moins qu'à la fin de juillet. A ce rythme les réserves d'or de l'Italie risquaient d'être anéanties en huit ou dix mois. La circulation est passée en septembre à 15.271 millions : 314 millions de

lires ont été émis dans les dix derniers jours de septembre, soit plus de 2 milliards pour le trimestre entier.

Dans ces conditions, le Comité de Coordination a estimé qu'il suffisait d'interdire les opérations de crédit pour exercer sur l'Italie une pression suffisante. Aux termes de la résolution II sont proscrits tous prêts, tous crédits bancaires ou autres destinés directement au Gouvernement italien, aux collectivités publiques italiennes, à des personnes physiques ou morales établies en Italie, de même que toutes souscriptions à des emprunts de l'Etat italien ou toute participation à des émissions d'actions ou d'appels de capitaux faits au profit de collectivités publiques ou des personnes physiques ou morales établies en Italie. Cependant les opérations bancaires ne comportant pas d'octroi de crédit restent libres.

Dans le domaine commercial on ne peut ni accepter ni acheter ni endosser une lettre de change tirée sur un Italien ou en faveur d'un Italien. On ne peut pas davantage vendre à crédit même si les termes du contrat de vente impliquent l'octroi d'un crédit. Les ventes ne sont permises que contre paiement effectué au comptant ou avant la livraison. Néanmoins, le Comité de Coordination a reconnu que certains versements de caractère humanitaires, versements à la Croix-Rouge italienne ou paiement à des institutions religieuses ne tomberaient pas sous l'application des mesures financières prévues.

La mise en application des mesures financières devait commencer dès le 31 octobre 1935. Mais ce délai était trop court. Le 2 novembre, le Comité de Coordination faisait savoir que trente-neuf Gouvernements avaient pris ou étaient sur le point de prendre les dispositions recommandées le 14 octobre et que dix autres Gouverne-

ments s'étaient déclarés prêts à les prendre. Le Comité demandait à tous les Gouvernements que les dispositions utiles « puissent produire tous leurs effets juridiques le 18 novembre au plus tard ». Dans le domaine des mesures financières, le Comité des Dix-huit, agissant conformément au mandat qui lui avait été confié par le Comité de Coordination a adopté le 6 novembre 1935 une proposition II *a*, sur les accords de clearing conclus avec l'Italie. Cette proposition est ainsi conçue [1] : « « Le Comité des Dix-huit chargé par le Comité de Coordination de suivre l'exécution des propositions soumises aux Gouvernements et autorisé à faire toutes propositions nouvelles qu'il jugerait opportunes, estime qu'il y a lieu d'adopter les mesures suivantes :

— Pour rendre effective l'application de la proposition II (et de la proposition III), les Gouvernements représentés au Comité de Coordination.

1° *a*) Interdiront à partir du 18 novembre, l'acceptation en paiement d'exportation à destination de l'Italie, de tout nouveau dépôt en lires au compte italien de clearing.

b) Et en conséquence, suspendront, dans la mesure nécessaire l'exécution de tous les accords de clearing ou accords de paiement qu'ils peuvent avoir avec l'Italie et ce au plus tard, le 18 novembre.

2° Prendront, le cas échéant, les dispositions nécessaires pour que le prix des produits italiens déjà importés ou à importer, et non encore payés, soit versé à une Caisse nationale dont les ressources seront, s'il y a lieu, affectées au règlement des créances résultant de leurs exportaitons.

1. S. D. N. *Journal Officiel*. Supplément, n° 146, p. 76.

— Chaque Gouvernement est invité à bien vouloir porter à la connaissance du Comité de Coordination par l'intermédiaire du Secrétaire général de la Société des Nations, dans le plus bref délai possible, les mesures qu'il aura prises conformément aux dispositions ci-dessus. » La proposition II *a* adopta donc la suspension des accords de clearing ou autres accords de paiement au plus tard pour le 18 novembre. A partir de cette même date, l'acceptation en paiement d'exportations vers l'Italie de tous nouveaux dépôts en lires aux différents clearings est interdite. Une seule forme de clearing ou de compensation est prévue et est licite : c'est celle qui bloque le prix des marchandises italiennes restant à importer et à payer avant l'application effective des sanctions et qui affecte les ressources ainsi rassemblées au règlement des créances commerciales exigibles à l'égard de l'Italie.

La plupart des Gouvernements mirent en application les mesures financières élaborées par la Société des Nations. Certains d'entre eux, désireux d'agir avec la plus grande rapidité possible, ont pris immédiatement avec les banques des arrangements en vertu desquels celles-ci s'interdisent toutes transactions visées par la proposition II. D'autres Gouvernements ont pris des mesures pour mettre en vigueur la proposition II en se servant de leur organisation de contrôle des devises. En définitive la proposition II a été acceptée par cinquante-deux gouvernements dont quarante-sept ont notifié sa mise en vigueur au Comité de Coordination. Il convient de rappeler à cet égard que quatre Etats : l'Albanie, l'Autriche, la Hongrie et le Paraguay ne prennent pas de mesures en application de l'article 16 du Pacte. La France appli-

qua immédiatement les sanctions financières par un décret du 28 octobre 1935 [1].

L'Italie s'employa avec énergie à lutter contre les sanctions financières. Le 17 novembre un décret-loi

1. Voici le texte du décret :

« ARTICLE PREMIER. — Il est interdit à toute personne, quelle que soit sa nationalité, se trouvant en France, dans les colonies françaises ou dans les territoires africains sous mandat français, d'effectuer les opérations suivantes :

1° Prêt direct ou indirect au Gouvernement italien, à une collectivité publique italienne ou à une personne physique ou morale établie en Italie ;

2° Souscriptions à des émissions d'obligations, d'actions ou de tous autres titres faites en Italie ou dans tout autre pays étranger, directement ou indirectement, soit par le Gouvernement italien, soit par une collectivité publique italienne, soit par une personne physique ou morale établie en Italie ;

3° Ouverture de tout crédit, bancaire, commercial ou autre, consenti directement ou indirectement au Gouvernement italien, à des collectivités publiques italiennes ou à des personnes physiques ou morales établies en Italie ; cette interdiction vise également l'exécution totale ou partielle, directe ou indirecte, de tous contrats de prêts consentis antérieurement à la publication du présent décret.

ART. 2. — Sont interdits en France, dans les colonies françaises ou dans les territoires africains sous mandat français, au profit de collectivités publiques ou de personnes physiques ou morales établies en Italie, les appels de capitaux qui ne sont visés ni par l'article 1er ci-dessus, ni par la loi du 31 mai 1916, modifiée par l'article 32 de la loi du 31 décembre 1920.

ART. 3. — Les interdictions figurant aux articles 1 et 2 ci-dessus s'appliquent aux personnes morales établies sur le territoire de la France, des colonies françaises ou des territoires africains sous mandat français, de même qu'aux ressortissants français se trouvant dans un pays où ils bénéficient d'une immunité de la juridiction locale et aux personnes morales établies dans un tel pays, à condition que le Gouvernement dudit pays ait édicté des interdictions analogues.

ART. 4. — Les dispositions qui précèdent ne s'appliquent pas aux versements effectués pour la libération des actions ou autres titres souscrits antérieurement à la publication du présent décret, lorsqu'un premier versement a déjà été effectué.

ART. 5. — Les opérations effectuées en violation des interdictions prononcées par le présent décret sont nulles et de nul effet.

ART. 6. — Le président du Conseil, ministre des Affaires étrangères ; le garde des Sceaux, ministre de la Justice ; le ministre de l'Intérieur, le ministre des Finances et le ministre des Colonies sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret. »

subordonna à l'autorisation du Ministre des Finances les importations d'or brut, ainsi que celle de l'or ouvré et semi-ouvré. Ce monopole nouveau est confié à l'Institut national pour les changes avec l'étranger. Une campagne pour la remise de l'or à l'Etat fut ensuite entreprise ; elle remporta un succès certain mais cela ne constituait qu'un palliatif insuffisant. En effet, malgré ces efforts, la Banque d'Italie s'est vue obligée de racheter l'or au taux de 15 1/2 lire par gramme contre une parité de 12,53 et cette prime dénote une dépréciation certaine de la lire, d'environ 22 p. 100 ; même par rapport aux cours maintenus nominalement sur les marchés extérieurs la dépréciation dépasse 12 p. 100. Il apparaît donc que les mesures financières ont touché très vivement l'Italie. Ce sont celles dont l'application a comporté la plus grande universalité et le mieux atteint le but recherché. Le Comité de Coordination poursuit d'ailleurs sa tâche et il va recourir à de nouvelles sanctions contre l'Italie : ce sont les mesures économiques.

SECTION IV

Les mesures économiques [1].

> « Si le Gouvernement fasciste n'obtient pas dans les six mois prochains de résultats décisifs, le rôle des sanctions économiques et financières grandira de jour en jour. »
>
> Karl Radek.

Le Comité des Dix-huits créa un sous-comité, spécialement chargé d'étudier les mesures économiques à

1. Voir *Journée industrielle* (13 et 14 octobre 1935, 9 janvier 1936). — *Le Mois.* « Les sanctions économiques de la S. D. N. » (1er nov-1er déc.

prendre par les Etats membres en application de l'article 16 du Pacte et composé des représentants des Etats ci-après : Portugal, France, U. R. S. S., Pologne, Belgique, Turquie, Roumanie et Mexique. Au cours de la première séance, le 15 octobre 1935, le Président, M. de Vasconcellos (Portugal) exposant le programme des travaux du sous-comité, nota que le Sous-comité des mesures économiques avait été chargé par le Comité des Dix-huit d'étudier certaines questions auxquelles se réfèrent deux propositions. La première de ces propositions émanait de la délégation française et tend à interdire l'exportation en Italie de certains produits et surtout des produits-clés ; la délégation française avait même proposé que chacun des membres du Comité envoyât une liste des articles qu'il entend voir prohiber et qu'à l'aide des documents ainsi reçus on dressât unr liste générale des articles à interdire. L'autre proposition avait trait à

1935). — R. Picard. « Les sanctions et le commerce franco-italien » (*Orientation économique*, 4 janvier 1936). — Savadjian. « La Yougoslavie et les sanctions économiques » (*Européen*, 1er novembre 1935). — *L'Usine*, 7 et 21 novembre 1935, 5 et 19 décembre 1935. — *La Vie financière*. « L'Italie et les sanctions » (15 juin 1936). — H. Clerc. « Sanctions économiques et courants commerciaux » (*Exportateur français*, 13 février 1936). — Davee. « Les sanctions contre l'Italie et le commerce extérieur de la France ». (*Le Conseiller du Commerce extérieur*, juin 1936). — Demorgny. « La question des sanctions ». (*Européen*, 20 septembre 1935). — Droult. « Les sanctions économiques et l'approvisionnement métallurgique de l'Italie ». (*Usine*, 26 octobre 1935.) — *The Economist*, 5, 19, 26 octobre 1935. — *Exportateur français*, 21 octobre 1935. — E. Fougère. « Les sanctions économiques ». (*Européen*, 8 octobre 1935). — Gardini. « La résistance de l'Italie au blocus économique ». (*Revue économique internationale*, mai 1936). — Guillaume. « Sanctions économiques et les sources de l'approvisionnement de l'Italie. » (Supplément au *Bulletin Quotidien*, octobre 1935.) — Bardoux. « L'Angleterre et les sanctions » (*Le Temps*, 23 juin 1936). — Bertrand. *Op. cit.* — Bonn. « Les sanctions économiques ». (*Journal du Commerce*, 9 avril 1936). — Brossolette. « La controverse sur les sanctions économiques ». (*Europe Nouvelle*, 26 octobre 1935). — *Bulletin fiduciaire*. Les « sanctions économiques contre l'Italie » (décembre 1936).

l'embargo sur les exportations italiennes dans tous les pays.

Il convient de remarquer que Genève n'avait pas l'intention d'établir le blocus économique total de l'Italie. La Société des Nations voulait seulement empêcher Rome de continuer la guerre, et pour cela priver l'économie italienne de tous les produits indispensables pour soutenir une campagne. Pour obtenir ce résultat l'Angleterre préconisait une mesure indirecte : l'arrêt des exportations italiennes par une prohibition générale d'entrée des marchandises italiennes dans les pays membres de la Société des Nations. Cette mesure, en privant l'Italie de devises, l'empêchait ainsi d'acheter les matières indispensables à la continuation de la guerre. La France désirait au contraire l'embargo sur toutes les marchandises exportées vers l'Italie et susceptibles de l'aider au point de vue militaire. On décida de combiner les deux méthodes et d'atteindre l'Italie dans ses importations et dans ses exportaitons ; telle fut la tâche du sous-comité des mesures économiques. L'efficacité de la méthode proposée par la Grande-Bretagne fut d'ailleurs contestée par le délégué de la Suisse qui fit observer qu'une prohibition des exportations ne pourrait avoir l'effet désiré qu'à l'égard d'un pays à balance commerciale favorable et non vis-à-vis de l'Italie, nation dant la balance commerciale est déficitaire. L'Italie en effet peut restreindre son train de vie et par suite empêcher les importations dans la mesure où ses exportations sont interdites. Dans ces conditions elle ne dépensera pas plus de devises et le but poursuivi ne sera pas atteint. Malgré ces objections, la proposition anglaise tendant à l'interdiction des marchandises italiennes fut votée le 19 octobre 1935

par le Comité de Coordination ; cette proposition ne s'appliquait pas à l'exportation des lingots et espèces d'or ou d'argent. La proposition III est ainsi conçue [1] :

« En vue de faciliter aux Gouvernements des membres « de la Société des Nations, l'exécution des obligations « qui leur incombent aux termes de l'article 16 du Pacte, « il y a lieu d'adopter les mesures suivantes :

« 1° Les Gouvernements des Membres de la Société « des Nations interdiront l'importation dans leurs terri- « toires, de toutes marchandises (autre que les lingots et « espèces d'or ou d'argent) provenant de l'Italie ou des « possessions italiennes, ou cultivées, produites ou manu- « facturées en Italie ou dans les possessions italiennes « quel que soit le lieu d'expédition de ces marchan- « dises ;

« 2° Les produits cultivés et les marchandises pro- « duites en Italie ou dans les possessions italiennes qui « ont été soumis à une transformation dans un autre « pays, et les marchandises manufacturées en partie en « Italie ou dans les possessions italiennes et en partie « dans un autre pays, seront considérés comme tombant « sous le coup de la prohibition, à moins qu'une propor- « tion de 25 p. 100 ou davantage de la valeur des mar- « chandises au moment où elles ont quitté le dernier « lieu d'expédition soit attribuable à des transformations « effectuées depuis que les marchandises ont quitté « définitivement l'Italie ou les possessions italiennes.

« 3° Les marchandises qui font l'objet des contrats « en cours ne seront pas exceptées de la prohibition.

« 4° Les marchandises en cours de route au moment

1. S. D. N. *Journal Officiel*. Supplément, n° 145, p. 20.

« où la prohibition sera appliquée en seront exceptées. « Aux fins de la mise à excéution de cette disposition, « les Gouvernements peuvent pour les commodités ad- « ministratives, fixer, en tenant compte du temps nor- « mal nécessaire pour le transport depuis l'Italie, une « date appropriée, à partir de laquelle les marchandises « seront assujetties à la prohibition.

« — Etant donné qu'il importe d'assurer, en ce qui « concerne les mesures recommandées, une action collec- « tive et autant que possible simultanée, chaque Gou- « vernement est prié de faire connaître au Comité de « Coordination par l'intermédiaire du Secrétaire général « aussitôt que possible et au plus tard le 28 octobre, la « date à laquelle il pourrait être prêt à mettre ces mesures « en vigueur. Le Comité de Coordination se réunira le « 31 octobre en vue de fixer, d'après les réponses reçues, « la date de l'entrée en vigueur de ces mesures. »

Le même jour, le Comité de Coordination dans une proposition IV institua l'embargo sur certaines exportations vers l'Italie [1].

1. Cette proposition est ainsi rédigée : « En vue de faciliter aux Gouvernements des membres de la Société des Nations l'exécution des obligations qui leur incombent en vertu de l'article 16 du Pacte, il y a lieu d'adopter les mesures suivantes :

1° Les Gouvernements des membres de la Société des Nations étendront l'application du paragraphe 2 de la Proposition I du Comité de Coordination aux produits suivants, en ce qui concerne l'exportation et la réexportation à destination de l'Italie et des possessions italiennes, exportation et réexportation qui seront en conséquence interdites.

a) Chevaux, mulets, ânes, chameaux et tous autres animaux de transport ;

b) Caoutchouc ;

c) Bauxite, aluminium, alumine (oxyde d'aluminium), minerai de fer et ferraille, chrome, manganèse, nickel, titane, tungstène, vanadium, leurs minerais et ferro-alliages (ainsi que le ferro molybdène, le ferro-

La fin du document était ainsi conçue :

« L'attention du Comité de Coordination a été appelée « sur l'extention éventuelle des propositions ci-dessus « à un certain nombre d'autres produits. Il charge le « Comité des Dix-huit de soumettres aux Gouvernements « toutes propositions utiles à ce sujet. »

Ainsi cette proposition du Comité de Coordination n'avait pas un caractère définitif. D'autres produits pourraient être ajoutés à la liste mentionnée. C'est toute la question de l'extention des sanctions — étudiées dans un chapitre spécial — qui est ainsi réservée. En outre, bien qu'il soit spécifié que l'interdiction d'exportation s'applique aux contrats en cours, le Comité n'avait pas pour cela résolu les questions délicates que posait

silicium, le ferro silico-manganèse, le ferro-silico-manganèse-aluminium), étain et minerais d'étain.

La liste *c)* ci-dessus comprend toutes les formes brutes de métaux et minéraux mentionnés, leurs minerais, déchets et alliages ;

2° Les Gouvernements des membres de la Société des Nations prendront les mesures nécessaires pour que les produits mentionnés au paragraphe 1er ci-dessus, exportés à destination de pays autres que l'Italie ou les possessions italiennes ne soient pas réexportés directement ou indirectement vers l'Italie ou les possessions italiennes ;

3° Les mesures prévues aux paragraphes 1 et 2 ci-dessus s'appliqueront aux contrats en cours ;

4° En seront exceptées les marchandises en cours de route au moment où la prohibition sera appliquée ; aux fins de la mise à exécution de cette disposition, les Gouvernements pourront, pour les commodités administratives, fixer, en tenant compte du temps normal nécessaire pour le transport vers l'Italie ou les possessions italiennes, une date appropriée à partir de laquelle les marchandises seront assujetties à la prohibition.

Étant donné qu'il importe d'assurer, en ce qui concerne les mesures recommandées une action collective et autant que possible simultanée, chaque Gouvernement est prié de faire connaître au Comité de Coordination, par l'intermédiaire du Secrétaire général, aussitôt que possible et au plus tard pour le 28 octobre, la date à laquelle il pourrait être prêt à mettre ces mesures en vigueur. Le Comité de Coordination se réunira le 31 octobre en vue de fixer, d'après les réponses reçues, la date d'entrée en vigueur de ces mesures. »

la résiliation de ces contrats en cours d'exécution. Aussi un sous-comité institué le 6 novembre, composé des représentants du Royaume-Uni, de la France, du Mexique, de la Roumanie et de l'U. R. S. S. fut chargé de faire à ce sujet des propositions aux Gouvernements intéressés, qui devaient lui fournir, pour le 10 novembre au plus tard, des renseignements détaillés sur chacun de ces contrats. Les directives dont s'inspira à cet égard le sous-comité furent fixées par le Comité des Dix-huit et étaient les suivantes [1] : *a*) « Les exceptions ne pourront être admises que dans le cas de contrats conclus par un Etat ou une institution appartenant à l'Etat ou entièrement soumise à son contrôle administratif ou pour leur compte, avant le 19 octobre 1935, et portant sur des marchandises d'une importance essentielle pour l'Etat importateur ;

b) Une proportion minimum de 20 p. 100 du prix total stipulé au contrat devra avoir été payée avant le 19 octobre 1935.

c) Ne pourront bénéficier de l'exception, les contrats stipulant un paiement en marchandises dont l'exportation vers l'Italie est prohibée en vertu de la proposition IV ;

d) Les Gouvernements devront fournir au sous-comité au plus tard à la date du 10 novembre, des renseignements détaillés sur chaque contrat, nature des marchandises, total des sommes dues, montant payé au 19 octobre 1935, montant restant dû au 10 novembre 1935.

— Le sous-comité dressera, au plus tard à la date du 12 novembre, la liste définitive des contrats pour les-

1. S. D. N. *Journal Officiel*. Supplément, nº 146, p. 48.

quels une dérogation lui paraîtrait justifiée et le communiquera immédiatement pour information, aux Gouvernements représentés au Comité de Coordination. »

Le sous comité ainsi nommé se réunit le 11 novembre sous la présidence de M. Antoniade (Roumanie) pour se prononcer sur les demandes d'exception à la prohibition d'importation des marchandises italiennes pour l'exécution de certains contrats en cours. Ce Comité se prononça favorablement sur certaines demandes qui lui avaient été adressées par la Belgique, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Inde, l'Iran, la Norvège, la Pologne, la Roumanie, le Siam et l'U. R. S. S.

Les dérogations ainsi accordées représentent une somme relativement minime de paiements encore à effectuer, environ 2 p. 100 du montant global des exportations italiennes en 1934.

Par ailleurs, le sous-comité juridique, présidé par M. M. Politis s'occupa des conséquences de la non-exécution des contrats individuels et du sort des traités de commerce et des conventions internationales relatives à la liberté des communications [1].

1. Le rapport extrêmement intéressant qu'il présenta à ce sujet au Commité des Dix-Huit est ainsi conçu : « Le sous-comité juridique a été saisi de la question de savoir quelles seraient les conséquences juridiques du paragraphe 4 de la proposition I relative à l'embargo sur les armes et du paragraphe 3 du projet de proposition relative à la prohibition de l'importation des marchandises italiennes. Ces paragraphes affectent les contrats en cours dont elles arrêtent l'exécution. Une première question, citée à titre de simple indication, est celle des difficultés pouvant naître entre un Gouvernement membre de la Société des Nations et un ressortissant ou une personne résidant sur son territoire du fait de l'interdiction d'exécuter les contrats en cours. Cette question relève du droit public interne de l'État intéressé.

Mais diverses autres questions présentent un caractère international.

1° Une telle question est soulevée par le cas où un Italien, ayant passé

Le sous-comité juridique a formulé les règles suivantes : en cas de rupture de contrats en cours, aucune décision

un contrat avec un ressortissant d'un État participant aux sanctions ou avec une personne résidant sur le territoire de cet État, éprouve un dommage du fait de l'obstacle mis à l'exécution du contrat.

Si l'Italien présente une réclamation aux tribunaux dudit État ces tribunaux rejetteront sa demande parce que l'obstacle mis à l'exécution du contrat résulte d'une interdiction régulière édictée.

— Si la réclamation est portée devant les tribunaux du pays du réclamant (en vertu des règles générales de compétence ou d'une clause spéciale du contrat) la décision qui serait rendue dans ce cas contre le défenseur ne pourrait pas être exécutée dans le pays de celui-ci parce que l'exéquatur serait refusé, même si la demande en était fondée d'après les traités particuliers en vigueur, étant donné que ces traités ne sauraient prévaloir sur l'effet de l'article 16 du Pacte qui est la loi commune des deux États intéressés. Si l'exécution pouvait être recherchée et obtenue dans le pays du réclamant, cette exécution devrait être considérée comme une infraction aux obligations internationales résultant du Pacte. Si la réclamation ou la demande d'exequatur était portée devant les tribunaux d'un autre État participant aux sanctions elle devrait être rejetée pour les mêmes motifs.

Il en serait encore ainsi dans le cas où la question serait soumise à des arbitres privés.

— La même solution vaudrait, enfin, dans l'hypothèse où un État aurait la possibilité de porter la question devant une instance internationale.

2° Une autre question d'ordre international a trait à l'existence des traités de commerce entre l'Italie et les États participant aux sanctions. L'application des sanctions de la part d'un État lié par un traité de commerce avec l'Italie pourra mettre en échec d'une façon plus ou moins large l'application de ce traité. En droit, l'Italie ne serait pas fondée à s'en plaindre puisque la situation ainsi créée serait le résultat du Pacte, loi commune à l'Italie et à l'autre État et loi supérieure au traité en question. On peut se demander si par réciprocité l'Italie aurait le droit de déroger de même manière à ses obligations résultant du traité ; d'annuler les contrats en cours ou d'en suspendre l'exécution. En tenant compte du fait essentiel en la matière que le Pacte, en vertu duquel les sanctions sont prises, constitue la loi commune de l'Italie, et des autres membres de la Société, on doit répondre que l'Italie engagerait sa responsabilité internationale en se refusant à exécuter le traité de commerce, en annulant les contrats en cours ou en suspendant l'exécution.

3° Une deuxième question a trait à l'application de certains traités d'amitié et de non-agression conclus par l'Italie avec divers membres de la Société des Nations en vertu desquels chacune des parties contractantes s'est engagée à ne prendre part à aucune entente interna-

rendue par un tribunal national ou international ne peut prévaloir sur les dispositions de l'article 16 du Pacte

tionale ayant pour effet d'empêcher l'achat ou la vente de marchandises ou l'octroi de crédits à l'autre partie.

— On pourrait se demander si l'application de sanctions d'ordre économique et financier contre l'Italie par un membre de la Société des Nations ayant passé avec elle un tel traité est compatible avec le respect dû à ce traité. Les parties contractantes étant membres de la Société des Nations, il est certain que le traité doit être interprété en fonctions des articles 16 et 20 du Pacte. Il en résulte que l'application des sanctions est parfaitement légitime de la part de l'un des contractants contre l'autre, alors même qu'aucune réserve des stipulations du Pacte n'aurait été faite dans le traité en question ou que l'une des parties contractantes n'aurait pas été au moment de la conclusion du traité membre de la Société des Nations.

2° L'application de la clause de la nation la plus favorisée [1].

1° Le sous-comité juridique, saisi de la question de savoir si un pays participant aux sanctions et qui étant admis au bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée, jouit actuellement des concessions accordées à l'Italie par des traités de commerce conclus par elle avec d'autres États participant aux sanctions, peut conserver les avantages qu'il détient actuellement en vertu de la dite clause alors que, à la suite de l'application des sanctions, les concessions faites à l'Italie seraient momentanément supprimées.

— Est d'avis que ces avantages ne peuvent pas être conservés au titre de la clause de la nation la plus favorisée étant donné que l'application de ce régime est basé sur un état de fait. Néanmoins il est conforme à l'esprit de l'article 16, paragraphe 3 du Pacte, de les maintenir à titre indépendant parce qu'on ne concevrait pas que les États participant aux sanctions, tenus de se prêter un mutuel appui, en arrivent à rendre leurs relations économiques plus difficiles.

— Le sous-comité estime qu'il serait dès lors utile d'exprimer cette idée dans la proposition relative aux sanctions économiques en y insérant une disposition d'après laquelle :

— Ceux des États participant aux sanctions qui en vertu du régime de la clause de la nation la plus favorisée bénéficiaient jusqu'ici chez d'autres États participants d'avantages ou de concessions faites à l'Italie, et dont celle-ci va être momentanément privée à la suite de l'application des sanctions, continueront à en avoir le bénéfice au titre nouveau du mutuel appui auquel les membres de la Société des Nations sont tenus en vertu de l'article 16, paragraphe 3 du Pacte.

2° Le sous-comité juridi ue, saisi de la question de savoir s'il est juridiquement soutenable que les pays bénéficiaires de la clause de la nation la plus favorisée ne seraient pas justifiés à réclamer pour eux

1. S. D. N. *Journal Officiel.* Supplément, n° 145, p. 26.

qui est la loi commune. Les sanctions peuvent légitimement interrompre l'effet des traités de commerce conclus avec l'Italie, mais celle-ci n'a pas la possibilité juridique, par mesure de réciprocité, de déroger à ses obligations. Quant à l'application de la clause de la nation la plus favorisée, un pays qui bénéficie de cette clause et qui en conséquence jouit de certaines faveurs en raison de ce qu'elles sont accordées à l'Italie, doit conserver

les avantages d'un régime préférentiel qui serait accordé momentanément et pour la durée des sanctions par l'un des États participants aux marchandises d'un autre État participant particulièrement lésé dans ses exportations par suite des sanctions.

— Est d'avis que le régime de la clause de la nation la plus favorisée ne justifierait pas l'extension à des tiers des avantages envisagés, d'une part parce que ces avantages auraient un caractère à la fois exceptionnel et temporaire et se présenteraient comme la conséquence d'un engagement spécial entre les États intéressés résultant du Pacte de la Société des Nations (article 16, paragraphe 3) et d'autre part parce que la clause de la nation la plus favorisée est par sa nature particulière aux traités de commerce où elle est insérée et doit par conséquent être interprétée comme ne visant pas des relations économiques aussi exceptionnelles que celles dont il est ici question.

3° L'application des sanctions et les conventions internationales relatives à la liberté des communications.

— Le sous-comité juridique, saisi de la question de savoir si

— L'existence de conventions internationales comportant des dispositions relatives à la liberté des communications et conclues avec des États non membres de la Société des Nations fait obstacle à la possibilité pour les membres de la Société de prendre toutes mesures d'interruption ou de contrôle du transit qui serait nécessaire en vue d'appliquer les dispositions de l'article 16 du Pacte.

— Est d'avis que dans l'hypothèse envisagée, les membres de la Société des Nations peuvent tout au moins s'il s'agit de conventions antérieures au Pacte, se trouver en présence de deux obligations, l'une vis-à-vis de la Société des Nations résultant de l'article 16 du Pacte et l'autre vis-à-vis d'un État non membre de la Société des Nations parties aux conventions visées.

— La Société des Nations, comme telle, n'a pas à apprécier la valeur de la seconde obligation. Mais pour ce qui la concerne, elle a le droit de considérer que chacun de ses membres ne saurait se dégager des obligations résultant de l'article 16 du Pacte en invoquent les engagements assumés vis-à-vis d'un pays tiers. »

ces mêmes avantages, même si par le jeu des sanctions les concessions faites à l'Italie sont momentanément supprimées.

Ayant réglé ces diverses questions, le Comité de Coordination résolut de mettre en vigueur dans le plus bref délai les sanctions économiques [1].

Enfin, le Comité des Dix-huit adopte le 6 novembre, une proposition III *a* admettant en faveur des livres, journaux, publications périodiques et musique, une dérogation aux mesures économiques antérieurement adoptées [2].

1. Il le fit le 2 novembre en ces termes : « Le Comité de Coordination considérant :

1° Que quarante-trois Gouvernements d'États membres de la Société des Nations se sont déjà déclarés disposés à accepter la proposition III et quarante-quatre la proposition IV, adoptées par le Comité le 19 octobre, et que six autres, qui en raison de leur éloignement du siège de la Société, n'ont pas reçu immédiatement le texte complet de ces propositions ont fait savoir qu'ils étaient prêts à les soumettre à un examen favorable.

2° Que presque tous ces Gouvernements se sont déclarés prêts à mettre en vigueur les mesures proposées pour le milieu de novembre ou à la date que pourra fixer le Comité de Coordination.

— Décide de fixer au 19 novembre la date d'entrée en vigueur de ces mesures.

— Invite tous les Gouvernements des membres de la Société à prendre les dispositions nécessaires pour appliquer ces mesures d'une manière effective, sur tous leurs territoires, à la date du 18 novembre.

— Prie chaque Gouvernement de bien vouloir porter à la connaissance du Comité par l'intermédiaire du Secrétaire général de la Société des Nations dans le plus bref délai possible les mesures qu'il aura prises conformément aux dispositions ci-dessus. »

2. La proposition III *a* est la suivante : « Le Comité des Dix-Huit.

— Chargé par le Comité de Coordination de suivre l'exécution des propositions soumises aux Gouvernements et autorisé à faire toutes propositions nouvelles qu'il jugerait opportunes.

— Propose que, par dérogation à la proposition III, l'interdiction d'importation des marchandises provenant de l'Italie ou des possessions italiennes ne soit pas étendue aux livres, journaux et publications périodiques, cartes et ouvrages cartographiques, musique imprimée ou gravée. »

Le même jour, le Comité des Dix-huit compléta la proposition IV par une proposition IV*b* en vue d'éviter tout détournement de trafic au profit de l'Italie [1].

Dès le 2 novembre, quarante-trois Gouvernements avaient donné leur adhésion aux sanctions économiques ; en outre six Gournements se déclaraient prêts à examiner favorablement ces mesures.

La France appliqua les sanctions économiques dès le 18 novembre. Deux décrets concernant la prohibition des importations originaires de l'Italie et la prohibition de certaines exportations à destination de l'Italie parurent au *Journal Officiel* le 17 novembre. Ils étaient applicables non seulement pour la France métropolitaine mais également pour les colonies et les territoires africains sous-mandat. Le premier décret interdit d'une façon générale l'importation « de tous produits naturels ou fabriqués, originaires ou en provenance de l'Italie ou des posses-

1. Cette proposition est ainsi conçue : « Le Comité des Dix-Huit.

— Chargé par le Comité de Coordination de suivre l'exécution des propositions soumises aux Gouvernements et autorisé à faire toutes propositions nouvelles qu'il jugerait opportunes, estime qu'il y a lieu d'adopter les mesures suivantes :

— Pour rendre effective l'application des dispositions du point 2 de la proposition IV approuvée par le Comité de Coordination les Gouvernements représentés au Comité de Coordination prendront, en ce qui concerne l'exportation des produits prohibés, les dispositions nécessaires pour contrôler par tous les moyens en leur pouvoir, la destination de ces produits.

— Les Gouvernements qui ne limiteraient pas immédiatement l'exportation desdits articles, en soumettront le volume et la destination à une surveillance constante. Dans le cas d'un accroissement anormal desdites exportations, ils prendront immédiatement telles mesures qui pourront être nécessaires pour empêcher un détournement du trafic.

— Chaque Gouvernement est invité à bien vouloir portr à la connaissance du Comité de Coordination, par l'intermédiaire du Secrétaire général de la Société des Nations, dans le plus bref déla i possible, les mesures qu'il aura prises conformément aux dispositions ci-dessus. »

sions italiennes, quel que soit le lieu d'expédition de ces produits.

— Les produits naturels ou fabriqués, originaires d'Italie ou des possessions italiennes, qui ont été soumis à une transformation dans un autre pays, ou qui ont été manufacturés en partie en Italie ou dans les possessions italiennes et en partie dans un autre pays, seront considérés comme tombant sous le coup de la prohibition.

— Toutefois cette prohibition ne concernera pas :

a) Les produits dont 25 p. 100 ou davantage de la valeur au moment où ils ont quitté le dernier lieu d'expédition est attribuable à des transformations effectuées depuis que les produits ont quitté définitivement l'Italie ou les possessions italiennes ;

b) Les produits que l'on justifie avoir été expédiés d'Italie, des possessions italiennes ou d'un pays tiers avant le 18 novembre 1935 ;

c) Les marchandises suivantes : les lingots d'or, les lingots d'argent, les livres, les journaux et publications périodiques, les cartes géographiques ou marines, la musique gravée ou imprimée, les monnaies d'or ou d'argent ;

d) Enfin l'importation des marchandises livrées en exécution de contrats pour lesquels le paiement a été entièrement effectué à la date du 19 octobre 1935, sera subordonnée à la délivrance préalalble d'une licence d'importation. »

Le second décret qui interdit l'exportation et la réexportation à destination de l'Italie et des possessions italiennes, de certains produits, ne concerne au contraire que des produits déterminés dont voici la liste :

— Les chevaux, juments et poulains, mules et mulets,

baudets-étalons, ânes, ânesses, chameaux et tous autres animaux de transport.

— Les minerais de fer, ferro-alliages ou alliages ferro-métalliques, les chutes, ferrailles, ouvrages usagés de fonte ou d'acier et débris de ces ouvrages pouvant être utilisés pour le refonte.

— Le caoutchouc, balata et gutta-percha bruts ou refondus en masse.

— L'aluminium (minerai, aluminium en lingots ou déchets, laminé, forgé ou fondu, battu en feuilles, en fils, en poudre ou paillettes impalpables). L'alumine anhydrée, l'hydrate d'alumine.

— L'étain pur ou allié, minerai, en masses brutes, saumons, barres ou plaques, limailles d'étain pur ou allié ; ouvrages et débris de vieux ouvrages en étain pur ou allié, inutilisables en l'état ; déchets, scories, mattes, cendres et résidus d'étain pur ou allié.

— Le nickel, minerai, produits de première fusion, pur ou allié au cuivre, avec ou sans zinc affiné en lingots ou masses brutes ; les limailles de nickel ; ouvrages ou débris de vieux ouvrages en nickel, inutilisables en l'état ; déchets, scories, mattes, cendres et résidus de nickel, qu'il soit pur ou allié en proportion quelconque au cuivre, à l'étain, au plomb et au zinc.

— Le manganèse.

— Les minerais de chrome, de titane, de tungstène, de vanadium.

Les produits que l'on justifie avoir été expédiés à destination de l'étranger avant le 18 novembre 1935 sont exemptés de la prohibition.

Ces mesures économiques furent appliquées par la Tunisie, mais non intégralement par le Maroc. Dans les

zones française et espagnole du Maroc, un accord était intervenu entre les deux Gouvernements intéressés au sujet du principe de l'application des sanctions. En ce qui concerne la zone de Tanger, le Comité des Dix-huit chargea son président de prier le Gouvernement français d'attirer l'attention des autorités de Tanger sur l'utilité que présenterait l'application dans la zone internationale des propositions du Comité de Coordination au même moment où ces propositions seraient appliquées dans les zones française et espagnole du Maroc. Au demeurant, le Comité des experts avait déclaré que toutes les colonies, protectorats, dépendances, condominions, territoires à bail et territoires sous mandat des pays qui ont mis en vigueur les propositions étaient soumis aux mesures prises par les Gouvernements des membres de la Société ,à l'exception des colonies espagnoles, du Maroc et du Spitzberg.

Ces mesures furent d'ailleurs appliquées par l'ensemble des Etats membres. Toutefois, la Suisse fit des réserves pour l'application des sanctions économiques sur son territoire. Ainsi que M. Motta le rappelait le 28 octobre dans une note adressée au Secrétariat général de la Société des Nations [1], la Suisse appartient au petit nombre des Etats dont le commerce avec l'Italie a procuré jusqu'à présent à ce pays un excédent de devises assez important ; en 1931, l'Italie a exporté vers la Suisse pour 440 millions de francs et en a importé pour 293 millions : l'excédent est donc de 147 millions. La Suisse s'engagea à faire disparaître cet excédent en réglant ses échanges avec l'Italie par la voie d'un trafic direct de compensation,

1. S. D. N. *Journal Officiel.* Supplément, nº 150, p. 272 et 273.

sans remise de devises. Pour le surplus, elle promit que le volume de son trafic avec l'Italie resterait dans les limites actuelles.

D'autre part, le Chili n'a pas appliqué la proposition III ; il n'a pas interdit d'une manière formelle l'importation des produits italiens. Pour la proposition IV, il ne l'appliqua que soixante jours après le 18 novembre.

En définitive cinquante Etats appliquèrent la proposition III et cinquante et un Etats la proposition IV.

Quant aux Etats non membres de la Société des Nations, ils refusèrent en général à collaborer avec Genève pour la mise en vigueur des mesures économiques. Cependant, le Président des Etats-Unis fit savoir « à tout citoyen qui, volontairement, fera des transactions, sous n'importe quelle forme, avec l'un ou l'autre des pays belligérants, qu'il les fera à ses propres risques ». Et, le 15 novembre, M. Cordell Hull exposa ainsi la position de son pays [1] : « Le peuple américain doit savoir qu'il y a certaines marchandises, telles que le pétrole, le cuivre, les camions, les tracteurs, les déchets de fer et d'acier, qui sont des matériaux de guerre de toute première importance quoiqu'il ne s'agisse pas en réalité d'armes, de munitions ou de matériels de guerre ; or, il ressort des relevés récents du commerce établis par l'Administration qu'une quantité considérablement plus élevée de ces marchandises est actuellement exportée pour servir à la guerre. Cette catégorie d'opérations commerciales est en opposition directe avec l'esprit général de la loi récente sur la neutralité.

— L'Administration surveille étroitement la nature

1. S. D. N. *Journal Officiel.* Supplément, nº 150, p. 322.

et le volume des exportations à destination de ces pays et le ministère du Commerce espère, d'ici quelques jours, être en possession d'une liste détaillée et complète de toutes les marchandises qui auront été exportées dans les pays belligérants, ce qui lui permettra de procéder à une comparaison exacte avec les listes relatives à la même période de l'année dernière. » Ainsi indirectement, tout en refusant de s'associer aux mesures décidées par la Société des Nations, les Etats-Unis, par leur politique de neutralité, permettaient aux mesures économiques prises en application de l'article 16 du Pacte d'avoir tout l'effet désiré.

Le Japon de son côté se refusa à prendre aucune mesure pouvant aider Genève et tenta au contraire de tirer profit de la nouvelle situation. On espéra au Japon, que l'industrie d'exportation nipponne tirerait de sensibles avantages de la guerre, en ce qui concerne notamment les fournitures de soie artificielle, de soie brute et de lainages et cotonnades bon marché. Sur divers marchés orientaux, aux Indes, en Chine, en Nouvelle-Zélande, en Australie, etc..., les produits italiens et japonais de cette catégorie, en effet, se faisaient une rude concurrence. L'industrie italienne se trouvant maintenant toute entière mise au service de la guerre et étant en outre bridée dans ses exportations par les sanctions, il en résultait évidemment des perspectives favorables pour l'industrie japonaise, et l'on pouvait voir se répéter, en petit, ce qui s'est passé en grand pendant la guerre mondiale, lorsque le Japon tira de formidables avantages de l'absence de la concurrence européenne en Orient, en Amérique du Sud et ailleurs.

L'Allemagne adopta une politique pratiquement peu

différente de celle du Japon. Les autorités du Reich déclarèrent n'intervenir qu'au cas où les exportations prendraient une ampleur dangereuse pour l'économie intérieure. Leur rôle consiste simplement d'après le communiqué publié le 7 novembre, à surveiller les manœuvres des intermédiaires étrangers désireux d'abriter leurs affaires derrière la neutralité allemande. L'Allemagne précisa au début du mois de novembre :

1° Qu'elle comptait observer une attitude de stricte neutralité ;

2° Qu'elle ne voulait pas profiter de la situation créée par le conflit et les sanctions pour faire des bénéfices exceptionnels ;

3° Qu'elle prendrait toutes les mesures pour éviter les exportations massives de son territoire, exportations qui l'appauvriraient et augmenteraient ses difficultés économiques.

— En conséquence, le décret du 9 novembre a subordonné à l'octroi d'une autorisation préalable l'exportation d'une série de produits parmi lesquels on peut relever les huiles et graisses alimentaires, les pommes de terre, certaines matières premières textiles telles que la laine, le coton, les peaux, le caoutchouc, les huiles minérales, leurs dérivés et résidus, les métaux non ferreux et les produits du fer et de l'acier, en y comprenant les produits de laminoirs.

Certaines difficultés ont surgi dans les relations commerciales de l'Allemagne et d'Etats membres de la Société des Nations ; la discussion a porté surtout sur la prohibition des réexportations vers l'Italie et la limitation des exportations vers l'Allemagne à la moyenne annuelle des exportations des dernières trois années. A la suite

d'une protestation du Gouvernement du Reich, le Gouvernement britannique suspendit presque immédiatement après son entrée en vigueur le décret imposant un certificat d'origine aux importations allemandes à partir du 18 novembre 1935. Cette mesure avait pour but d'empêcher les exportations italiennes en Angleterre à travers l'Allemagne mais le Gouvernement allemand avait objecté que l'adjonction d'un certificat d'origine n'était pas conforme aux dispositions du traité de commerce anglo-allemand.

Le commerce anglais fut assez durement touché par le système des sanctions économiques. En décembre 1935, le Board of Trade constate que les exportations anglaises vers l'Italie ont diminué par rapport à décembre 1934 de 616.915 £ alors que les exportations de l'Italie vers l'Angleterre n'ont baissé que de 342.947 £. D'autre part, l'Angleterre ne livre plus à l'Italie les 300 millions de lires de charbon qu'elle lui livrait annuellement. La Pologne qui fournit 2 millions de tonnes de charbon par an à l'Italie est également assez touchée. Enfin, la France se ressent aussi des mesures sanctionnistes puisque l'Italie était un gros acheteur de produits français. Elle lui a acheté pendant les sept premiers mois de 1935 268.000 tonnes de fer et d'acier et 1.376.000 quintaux de blé. Durant cette période, la France a importé pour 240 millions de marchandises italiennes mais elle a exporté en Italie pour 324 millions de francs. Il n'y a dans le monde que deux pays qui nous laissent un solde créditeur plus important que l'Italie : ce sont la Suisse et l'Union économique belgo-luxembourgeoise. D'ailleurs, le pourcentage représenté par la partie réservée à l'Italie sur l'exportation française totale se monte à environ

5 p. 100 pour les soieries, la confection, la laine, les produits chimiques ; 8 p. 100 pour les fers et aciers ; 14 p. 100 pour le charbon ; 25 p. 100 pour les fourrures, 50 p. 100 pour les embarcations, etc. Aussi les Chambres de Commerce françaises se sont-elles plaintes amèrement de la situation. Il faut évidemment convenir que malgré le mutuel appui de toutes les Puissances, les sanctions prises en vertu de l'article 16 du Pacte lésèrent parfois d'une manière importante l'économie de certains pays, en raison des mesures de représailles adoptées par l'Italie et du régime d'autarchie économique que le Gouvernement de Rome voulut instituer. Mais il importe de souligner que ces inconvénients — essentiellement temporaires — étaient largement compensés par l'effet que les premières mesures avaient eu sur l'économie italienne et surtout par les résultats que des sanctions économiques plus étendues auraient déclanchés.

Le 18 novembre, l'Italie a appliqué une nouvelle réglementation de l'importation : Désormais les produits d'importation sont classés en deux catégories.

— La première liste comprend tous les produits qui présentent ou peuvent présenter pour l'Italie un intérêt essentiel, c'est-à-dire, surtout les matières premières et les denrées alimentaires. L'importation de ces articles ne peut se faire qu'avec l'autorisation préalable de la surintendance au commerce des devises. Celle-ci a des pouvoirs discrétionnaires. Elle fixera, pour une période donnée, les autorisations par produit, en tenant compte moins des considérations d'ordre politique que des prix. L'importation de certains de ces produits de pays sanctionnistes est donc possible si le pays sanctionniste en question fait des prix inférieurs aux autres concurrents,

sanctionnistes ou non. Pour ces produits, indispensables à l'économie italienne et dont l'importation ne sera autorisée que dans la mesure où elle sera nécessaire, l'Italie ne cherche pas à se pénaliser elle-même. Elle achètera au meilleur compte. Il s'agit de ménager les moyens financiers du pays ;

— La seconde liste comprend les produits de luxe et ceux qui peuvent être remplacés par les produits italiens équivalents, par exemple les vins, les étoffes, etc. Ces produits seront admis sur la base d'un pourcentage fixé d'après les importations de l'année précédente et sur présentation de récépissés de douanes. Il suffira donc de présenter le récépissé de douane attestant qu'une certaine quantité d'un produit a été importée l'année précédente, de tel ou tel pays, pour que, par application du pourcentage, l'importateur italien sache quelle quantité dudit produit il peut importer cette année. Mais le pourcentage sera fixé d'après les disponibilités en devises étrangères, c'est-à -dire que, pratiquement, le pourcentage sera fixé à zéro pour les produits venant de pays qui n'achètent pas à l'Italie, c'est-à-dire des pays « sanctionnistes ».

Dans cette dernière liste se trouvent les journaux et revues qui, sauf arrangements ultérieurs, ne seraient pratiquement plus admis en Italie.

Les traités de commerce ne sont pas dénoncés, mais ils tombent du fait de ces mesures et de plus l'Etat italien prend le monopole des carburants, du fer, du cuivre et du blé. En ce qui concerne la production de la viande, le Gouvernement italien a dû adopter les mesures suivantes :

1° Le mardi interdiction de consommer toute espèce

de viande dans les endroits ouverts à l'exercice public, et recommandation très pressante d'en faire autant dans le privé ;

2° Le mercredi, consommation limitée aux abats, à la volailles, au gibier, au lapin ; et, après modification du premier décret, à la viande de porc ;

— Ces mesures indiquent que la consommation de la viande en Italie dépassait la production. Cette consommation a d'aillleurs de tout temps été très limitée, parce qu'appropriée au climat : une enquête faite à Naples en 1930 par les soins du Consulat français et fondée sur les informations les plus pertinentes avait démontré que — après déduction de 25 p. 100 de la population, proportion approximative des enfants — cette consommation n'atteignait pas, sur la moyenne d'un an, 100 grammes par semaine et par tête. (Il convient de noter toutefois que Naples pour plusieurs raisons, est un cas spécial).

Quoi qu'il en soit, le besoin national en viande et graisses animales était, ces dernières années, évalué officieusement à huit millions de quintaux pour la première et 2 millions de quintaux pour les secondes.

Sur ces totaux, l'importation fournissait 10 p. 100 de la première, soit environ 800.000 quintaux, et 5 p. 100 de la seconde soit 100.000 quintaux. La nouvelle règlementation devait permettre à l'Italie de se suffire à elle-même.

L'Italie s'appliqua donc avant tout à restreindre les besoins de la population. D'autre part, — et c'est le point le plus important — l'Italie conserva et développa ses relations commerciales avec les pays non sanctionnistes. Ces pays lui fournissent les matières qu'elle ne produit pas. Son coton lui vient des Etats-Unis et il ne figure

pas sur la liste des marchandises prohibées par ceux-ci. L'Autriche lui fournit des pommes de terre, de la magnésie ; l'Allemagne du charbon. Enfin, fait essentiel, malgré toutes les mesures prises, l'Allemagne, l'Autriche et l'Albanie servent d'intermédiaires à l'Italie et achètent pour elle aux pays sanctionnistes les produits indispensables. Ces produits livrés à l'Allemagne, en Autriche ou en Albanie sont ensuite réexportés par les soins de ces Puissances vers l'Italie ou les possessions italiennes. C'est incontestablement là une des causes de l'échec des mesures économiques. La Société des Nations n'en continua pas moins son effort. Le Comité d'experts institué le 6 novembre et chargé de suivre l'application des sanctions, se réunit du 29 janvier au 1er février 1936. Il établit un questionnaire qui devait être soumis à tous les Gouvernements membres du Comité de Coordination, en vue d'obtenir des statistiques sur le mouvement du commerce avec l'Italie.

Le Comité des experts crut devoir envisager trois aspects différents du commerce italien [1] :

a) Les changements survenus dans la valeur de ce commerce considéré dans son ensemble et en particulier dans la valeur de certaines catégories de ventes italiennes à l'étranger ;

b) Le mouvement des métaux précieux ;

c) Les achats effectués par l'Italie de certains produits agricoles, certaines matières premières, etc. Les réponses à ce questionnaire montrent que dès le mois de janvier 1936 les mesures économiques avaient déjà donné des résultats appréciables. Citons à cet égard les quelques

1. Voir S. D. N. *Journal Officiel*. Supplément, nº 148, p. 31.

chiffres suivants : En janvier 1936 (pour 39 pays) les importations de marchandises italiennes sont tombées à 9.505.000 dollars or, contre 17.6000.00 dollars or pour le mois corerspondant de 1935.

— Les exportations de ces 39 pays vers l'Italie sont tombées à 13.884.000 dollars or en janvier 1936 contre 22.899.000 dollars or en janvier 1935.

Il est intéressant aussi de noter que les exportations italiennes en or et en argent vers ces 39 pays se sont élevées dans le mois de janvier 1936 à 27.353.000 dollars or contre 15.620.000 en janvier 1935.

En février 1936, la diminution du commerce avec l'Italie s'est accentuée de telle sorte que les importations de marchandises italiennes (pour 23 pays) n'ont atteint que 5.666.000 dollars or en février 1936, contre 10.775.000 en février 1935. Les exportations vers l'Italie pour cette même période n'ont atteint que 8.239.000 dollars or contre 14.650.000 pour la même période de 1935. D'autre part, les exportations italiennes en or et en argent se se sont élevées à 5.819.000 dollars or en février 1936 contre 1.756.000 en février 1935.

Les importations de marchandises italiennes ont également fortement diminué en France. Elles se chiffrent pour novembre 1935 à 2.183.100 dollars or, pour décembre 1935 à 492.400 dollars or, et pour janvier 1936 à seulement 159.400 dollars or (1.380.700 dollars or en janvier 1935).

Ainsi, malgré la défection de certains Etats membres, malgré l'aide que l'Italie trouvait chez la plupart des Etats tiers, l'économie italienne était très durement touchée par les mesures économiques élaborées à Genève. Les économies des divers pays en subissaient néanmoins,

ainsi qu'il a été précédemment indiqué, le contre-coup et c'est surtout pour parer à ce dernier inconvénient que le Comité des Dix-huit chercha à limiter les pertes subies par certains Etats membres, en organisant un appui mutuel entre tous les Etats sanctionnistes.

SECTION V

L'appui mutuel [1].

> « Nous sommes tous appelés à faire des sacrifices en vue du rétablissement de la paix. La paix vaut bien ces sacrifices ; elle en exige d'ailleurs moins que la guerre. Mais nous devons, conformément au paragraphe 3 de l'article 16, nous entendre pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients résultant de l'application des sanctions. »
>
> Déclaration de M. CANTOS, au sous-comité d'appui mutuel, 15 octobre 1936.

Les sanctions économiques allaient troubler la vie économique de nombreux pays appliquant l'article 16 du Pacte. Pour remédier à cet état de choses, M. Eden proposa au Comité des Dix-huit la résolution suivante qui fut adoptée le 14 octobre 1935 [2] : « En vue de faciliter aux Gouvernements des membres de la Société des Nations l'exécution des obligations qui leur incombent aux termes de l'article 16 du Pacte, il est reconnu que toute proposition visant des mesures à prendre en vertu de l'article 16 est formulée sur la base des dispositions suivantes dudit article.

1. S. D. N. *Journal Officiel.* Suppléments, nos 145 et 150.
2. S. D. N. *Journal Officiel.* Supplément, no 150, p. 1.

— Les membres de la Société conviennent, en outre, de se prêter l'un à l'autre un mutuel appui dans l'application des mesures économiques et financières à prendre en vertu du présent article pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients qui peuvent en résulter. Ils se prêtent également un mutuel appui pour résister à toute mesure spéciale dirigée contre l'un d'eux par l'Etat en rupture de Pacte. » L'organisation de l'appui mutuel ainsi prévu fut confié à un sous-comité composé des représentants de l'Union Sud-Africaine, du Royaume-Uni, de l'Espagne, de la France, de la Grèce, de la Pologne, de la Roumanie, de l'Union des Républiques Soviétiques Socialistes et de la Yougoslavie. Le Président en fut M. Cantos, délégué de l'Espagne.

Ce sous-comité procéda à un large échange de vues. Il s'occupa essentiellement des points suivants :

1° Les répercussions que les dénonciations des traités de commerce avec l'Italie pourraient avoir, dans certains cas, pour des pays bénéficiant, aux termes de la clause de la nation la plus favorisée, de certaines stipulations de ces traités ;

2° Du besoin d'intensifier à la suite des ruptures commerciales avec l'Italie, les échanges entre pays appliquant les sanctions économiques ;

3° De l'obligation de favoriser les échanges entre ces pays, au détriment des pays qui ne participeraient pas aux sanctions ;

4° De la nécessité de donner aux Etats fidèles au Pacte une priorité dans les rajustements qui s'imposeront à la suite de l'éviction de l'Etat agresseur sur les marchés des autres Etats ;

5° De la création d'une caisse commune, alimentée

par un impôt spécial sur les tractations avec l'Italie, afin de pouvoir donner une compensation aux pays auxquels l'application des sanctions fait subir des pertes ;

Trois systèmes furent envisagés. Le premier, exposé par le Président Cantos, consistait dans la création d'un clearing dont le siège serait à Genève, et qui se chargerait de la distriburion des achats et des ventes pendant la durée du conflit.

Un deuxième système, préconisé par M. Titulesco obligerait les Etats associés à faire leurs achats de préférence aux Etats frappés dans leurs exportations. M. Titulesco déclara formellement à ce propos que la Roumanie appliquerait les sanctions décidées à Genève, même si aucun système d'appui mutuel ne pouvait être mis sur pied.

Enfin, un troisième système fut mis en avant par M. Maximos, représentant de la Grèce. Il consistait à décider la création d'un fonds commun qui serait alimenté par le moyen d'un prélèvement de 2 à 3 p. 100 sur les exportations de tous les pays associés à l'action collective. Après discussion ce fut le système préconisé par M. Tutulesco dont s'inspira le sous-comité. Celui-ci élabora une proposition qui fut adoptée par le Comité de Coordination le 19 octobre 1935. Cette proposition V est ainsi conçue [1] : « Le Comité de Coordination attire tout particulièrement l'attention de tous les Gouvernements sur les obligations qui lui incombent en vertu du paragraphe 3 de l'article 16 du Pacte d'après lequel les membres de la Société conviennent de se prêter, l'un à l'autre un mutuel appui dans l'application des mesures économiques et financières à prendre en vertu de cet article.

1. S. D. N. *Journal Officiel.* Supplément, nº 145 p. 135 et suiv.

I. — Afin de mettre en pratique ces obligations, les Gouvernements des membres de la Société des Nations.

a) adopteront immédiatement les dispositions nécessaires pour qu'aucune mesure prise en exécution de l'article 16 ne prive un pays quelconque appliquant les sanctions, des avantages que les accords commerciaux, conclus avec l'Italie par les pays participants, lui assuraient par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée ;

b) Prendront les mesures appropriées, en vue de remplacer dans la limite des besoins de leurs pays respectifs des importations d'origine italienne par des importations de produits similaires provenant des Etats participants ;

c) Accepteront dès la mise en application des sanctions économiques, d'entrer en négociations avec tout Etat participant ayant subi un préjudice, en vue d'augmenter les ventes de marchandises et de compenser ainsi les pertes de débouchés italiens résultant de l'application des sanctions ;

d) Dans le cas où ils n'auraient pas subi de préjudice pour les produits considérés s'abstiendront de demander l'application de la clause de la nation la plus favorisée au cas où des préférences seraient accordées en vertu des alinéas *b* et *c* et pour lesdits produits.

II. — A ces fins, les Gouvernements, s'il est nécessaire avec l'assistance du Comité des Dix-huit étudieront en particulier la possibilité d'adopter dans les limites de leurs obligations existantes et en prenant en considération l'avis du sous-comité juridique du Comité de Coordination les mesures suivantes.

1° Augmenter par tous les moyens appropriés leurs importations en faveur des pays qui auraient perdu des

débouchés en Italie par suite de l'application des sanctions.

2° En vue de faciliter cette augmentation, prendre en considération les obligations de l'appui mutuel ainsi que les avantages que le commerce de certains Etats-membres de la Société des Nations et ne participant pas aux sanctions retirerait de l'application de ces sanctions, pour diminuer, par tous les moyens appropriés et dans une mesure équitable, les importations originaires de ces pays.

3° Favoriser, par tous les moyens en leur pouvoir, les transactions commerciales entre les entreprises intéressées à la vente de produits sur le marché italien qui auraient subi un préjudice par suite de l'application des sanctions, et les entreprises qui importent normalement les mêmes marchandises.

4° Participer en général à l'organisation d'un système international d'écoulement des marchandises, afin de compenser toutes pertes de débouchés en Italie, résultant de l'application des sanctions.

Ils examineront, en outre, dans les mêmes conditions la possibilité de mesures financières ou autres destinées à s'ajouter aux mesures commerciales, pour autant que ces dernières n'assureraient par une entr'aide internationale suffisante.

III. — Le Comité de Coordination prie le Comité des Dix-huit de prêter, s'il est nécessaire, aux Gouvernements intéressés l'assistance prévue au début de la deuxième partie de la présente proposition. »

Deux dispositions essentielles sont à souligner dans cette proposition ; d'une part, les différents pays s'engagent à ne prendre aucune mesure privant un pays sanctionniste des avantages que les accords commer-

ciaux conclus avec l'Italie par les pays participants lui assuraient par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée. D'autre part, les Etats membres doivent se prêter aux négociations qui seraient demandées par un pays appliquant les sanctions en vue , soit de placer chez les Etats membres la portion d'exportation normalement dirigée vers l'Italie, soit de rechercher les moyens de se procurer les marchandises importées en temps ordinaire de l'Italie.

La Yougoslavie [1] fit immédiatement appel à l'appui mutuel, ses échanges avec l'Italie étant fort importants. Le Président du Conseil yougoslave, M. Stoyadinowtich fit ressortir l'étendue des pertes de son pays notamment pour l'industrie forestière dont 60 p. 100 des exportations sont dirigées sur l'Italie. Il en est d'ailleurs de même pour le bétail et les céréales. De plus, les importateurs italiens devaient aux exportateurs yougoslaves plusieurs centaines de millions pour les achats déjà livrés. Enfin, en suspendant ses envois en Italie, qui représentent plus de 20 p. 100 du commerce yougoslave d'exportation, le Gouvernement se voyait privé d'un fort contingent de devises qui lui sert à effectuer le service de ses emprunts extérieurs. Grâce à l'appui mutuel, la Yougoslavie conclut avec la France et l'Angleterre des accords qui lui permirent de placer dans ces deux pays une partie des marchandises qu'elle envoyait normalement en Italie.

La proposition V n'avait pas seulement trait à un appui économique entre pays sanctionnistes, elle permettait également d'envisager un appui militaire dans le cas où un Etat appliquant les sanctions serait attaqué par l'Ita-

1. Savadjian. *Op. cit.*

lie. En effet, dès le 22 janvier, le Gouvernement britannique avait transmis au Président du Comité de Coordination un mémorandum relatif à l'échange de vues qui avait eu lieu entre le Gouvernement du Royaume-Uni, le Gouvernement français et certains Gouvernements à propos de l'article 16 du Pacte. Le mémorandum rappelait que le 14 octobre, le Comité de Coordination avait reconnu que toute proposition visant des mesures à prendre en vertu de l'article 16 était formulée sur la base du paragraphe 3 de cet article, par lequel les membres de la Société ont convenu entre autres de se prêter l'un à l'autre un appui mutuel pour résister à toute mesure spéciale dirigée contre l'un d'eux par l'Etat en rupture de Pacte. Il s'agissait donc d'établir si les Etats dont l'assistance était particulièrement requise étaient disposés à fournir une aide concrète et dans l'affirmative, quel serait le caractère de cette assistance. Le Gouvernement britannique décida en premier lieu de demander au Gouvernement français s'il interprétait comme le Gouvernement britannique le paragraphe 3 de l'article 16. Cette question fut posée le 14 octobre au Gouvernement français qui définit son opinion sur ce point dans une réponse orale soulignant que le Gouvernement français interprétait bien l'article 16 comme impliquant une solidarité complète de chacun des membres de la Société à l'égard de celui qui aurait été attaqué par l'Etat en rupture de Pacte, si cette attaque était occasionnée par des mesures d'application de cet article dont l'exécution aurait été arrêtée en commun.

A la suite de nouvelles conversations entre les Gouvernements britannique et français, ce dernier remit le 18 octobre au Gouvernement britannique un exposé

écrit soulignant qu'il interprétait bien l'obligation prescrite aux membres de la Société en faveur de celui d'entre eux qui serait exposé du fait de mesures prises en application de l'article 16 aux attaques de l'Etat en rupture de Pacte, comme comportant une sorte d'action illimitée en matière d'assistance militaire, aérienne et navale. Cette obligation serait déterminée par les mesures prises en exécution de l'article 16 dans les limites de son application. Le document français ajoutait que le Gouvernement britannique semblait lui-même partager cette conception puisqu'il donnait l'assurance qu'il ne prendrait contre l'Italie l'initiative d'aucune mesure qui ne serait pas conforme aux décisions prises ou à prendre par la Société des Nations en plein accord avec la France.

A la suite de l'accord ainsi réalisé, des entretiens eurent lieu entre les états-majors navals, militaires et aériens des deux pays. Ces entretiens portèrent uniquement sur l'action commune à entreprendre dans le cas où des hostilités éclateraient dans la Méditerranée par suite de l'application des sanctions, à l'exclusion de l'étude de la situation éventuelle de la frontière nord-est de la France.

Le Gouvernement britannique procéda ultérieurement à des enquêtes similaires auprès des Gouvernements hellénique, turc et yougoslave. Ces trois Gouvernements après s'être consultés répondirent dans des termes qui ne laissaient aucun doute sur leur décision de remplir fidèlement les engagements qui leur incombaient en vertu du Pacte, à la suite des mesures prises en application de l'article 16.

Dans une série de communications ultérieures, les représentants de la France, de la Turquie, de la Grèce

et de la Yougoslavie confirmèrent les données les concernant contenues dans le mémorandum britannique. De leur côté les représentants de la Roumanie et de la Tchécoslovaquie firent savoir que les réponses données au Gouvernement britannique respectivement par le Gouvernement yougoslave et par les Gouvernements hellénique, turc et yougoslave l'avaient été en plein accord avec eux.

Le 24 janvier, la délégation espagnole fit savoir qu'informée par le Gouvernement britannique des conversations que celui-ci avait eues avec les délégués de la France, de la Grèce, de la Turquie et de la Yougoslavie au sujet de l'application de certaines stipulations de l'article 16, paragraphe 3 du Pacte, l'Espagne ne pouvait que réitérer qu'elle ferait comme toujours honneur à ses engagements.

Ainsi, en même temps que la proposition V organisait l'appui mutuel en matière économique et financière les Etats membres se sont, en application de l'article 16 du Pacte, paragraphe 3, prémunis contre l'agression possible d'un Etat sanctionniste par l'Etat agresseur. C'est une sorte de pacte méditerranéen qu'a proposé l'Angleterre contre l'agression éventuelle de l'Italie. L'importance de la solidarité ainsi marquée était extrême, puisque la Société des Nations va essayer, par l'extension des sanctions, d'atteindre économiquement l'Italie, d'une manière plus sensible et plus efficace.

CHAPITRE VII

L'EXTENSION DES SANCTIONS

SECTION I

L'embargo sur le pétrole [1].

« Guerre sans pétrole, guerre perdue. »
Président Coolidge.

Le Comité des Dix-huit désireux de renforcer et d'étendre l'efficacité des mesures prises en vertu de l'article 16 du Pacte mit à l'étude l'interdiction d'exporter vers l'Italie certaines matières premières indispensables à la guerre. Le 8 novembre, il vota la proposition IV *a* qui est ainsi conçue [2] : « En exécution de la mission dont il est chargé en vertu du dernier alinéa de la proposition IV le Comité des Dix-huit soumet aux Gouvernements la proposition suivante » : « Il y aura lieu d'étendre les mesures d'embargo prévues par la proposition IV aux produits suivants, dès que seront réalisées les conditions nécessaires à l'efficacité de cette extension.

— Pétrole, dérivés, tous produits et résidus ;

1. Voir *Courrier des Pétroles.* « La question de l'Abyssinie et le pétrole », 1935. — Brossolette. « Autour de l'embargo sur le pétrole ». (*Europe Nouvelle*, 7 déc. 1935.) — *Revue économique internationale*, mai 1936, *op. cit.* — Bertrand. *Op. cit.* — *Journal des Economistes*, 1935, p. 547. « Le conflit italo-éthiopien ». S. D. N. *Journal Officiel.* Supplément n° 148.

2. S. D. N. *Journal Officiel.* Supplément, n° 146, p. 46.

— Fonte de fer et acier (y compris les alliages d'acier coulés, forbés, laminés, étirés, estampés ou emboutis).

— Charbon (y compris anthracite et lignite) coke et leurs agglomérés ainsi que combustibles dérivés.

— Si les réponses reçues par le Comité au sujet de la présente proposition et les renseignements à sa disposition le rendent opportun, le Comité des Dix-huit proposera aux Gouvernements une date pour la mise en vigueur des mesures ci-dessus envisagées. » Cette proposition connue sous le nom de « proposition canadienne » (c'est M. Ruddell, conseiller britannique des Dominions, qui en prit l'initiative) causa une grande émotion dans le monde et souleva de grandes difficultés, surtout en ce qui concerne le pétrole.

Le pétrole en effet, est considéré comme le « nerf » de la guerre moderne ; en priver l'Italie, c'est lui rendre à peu près impossible une guerre prolongée. Les camions qui assurent le ravitaillement des troupes, les tanks, l'aviation se trouveraient immobilisés. L'embargo sur le pétrole est donc une mesure fort grave d'une manière générale et tout spécialement pour l'Italie. En 1934 l'Italie a importé 1.828.000 tonnes de pétrole. Celui-ci fut fourni par la Roumanie à raison de 39 p. 100, par l'U. R. S. S. pour 26 p. 100, par les États-Unis pour 15 p. 100, par la Perse pour 10 p. 100 et pour 10 p. 100 par divers autres pays. L'essence lui est fournie par la Perse, à concurrence de 33 p. 100, par l'U. R. S. S. pour 26 p. 100, par la Roumanie pour 16 p. 100, par les Indes Néerlandaises pour 9 p. 100 et par divers pays pour 16 p. 100.

Sir Samuel Hoare avait hésité à accepter cette mesure et justifiait sa conduite en ces termes à la Chambre des Communes : « De toutes parts nous recevions des informa-

« tions qu'aucun Gouvernement responsable n'aurait pu « dédaigner et desquelles il résultait que l'Italie con- « sidérerait l'embargo sur le pétrole comme une sanction « militaire ou un acte impliquant la guerre contre l'Italie. » M. Laval, dans ses déclarations à la Chambre, ne fit que confirmer cette déclaration en affirmant que la sanction pétrolifère signifiait au moins une mobilisation partielle. De telles déclarations suscitèrent de violentes protestations. Comment l'Italie, dans l'impossibilité où l'embargo sur le pétrole la mettait de poursuivre la conquête de l'Éthiopie, pourrait-elle déclancher et soutenir une guerre européenne ? En réalité beaucoup d'États membres croyaient encore la conciliation possible et pensaient que l'embargo immédiat sur le pétrole empêcherait les négociations en cours pour ramener la paix, négociations que Sir Samuel Hoare, M. Pierre Laval et le Comité des Treize poursuivaient activement et qui n'allaient donner à la Société des Nations qu'une cruelle déception de plus.

Les États sanctionnistes désiraient avoir la collaboration des États non membres pour l'application de l'embargo sur le pétrole. En matière pétrolifère plus que pour tout autre produit, le ravitaillement des belligérants repose sur le degré de cohésion des entreprises ou des États producteurs. Si cette cohésion est parfaite, si la volonté commune des producteurs est de s'opposer aux entreprises de guerre, toute l'ingéniosité des belligérants, toutes leurs méthodes d'organisation les plus habiles se trouveront insuffisantes, et le peuple visé par les sanctions pétrolifères sera vaincu. Mais d'autre part, une seule défaillance suffit pour rendre possible l'approvisionnement des combattants. Et le 10 décembre M. Baldwin déclarait à cet égard à la Chambre

des Communes [1] : « Si l'on doit empêcher le pétrole d'entrer en Italie, il faut être sûr que cette prohibition sera effective. » L'embargo sur le pétrole ne pouvait être opérant qu'avec le concours total des États-Unis. Or le Gouvernement américain ne pouvait rien faire tant qu'une loi, renouvelant la loi d'août 1935, n'aurait pas inscrit le pétrole et ses dérivés au nombre des produits dont l'exportation est interdite au profit d'une puissance belligérante. Jusque là les exportations pouvaient continuer et s'amplifier dans la mesure où le paiement pourrait en être assuré par l'Italie. Le Département d'État avait bien la possibilité de « recommander » aux Compagnies pétrolifères américaines d'interrompre toute livraison à l'Italie mais il n'y avait aucune certitude qu'il serait suivi. Les opinions sur cette question étaient divergentes : M. James A. Moffet, vice-président de la Standard Oil de Californie, se serait déclaré prêt à interrompre toute livraison à l'Italie sur simple demande des autorités fédérales. Mais le représentant d'une importante Compagnie pétrolifère anglo-américaine avait aussitôt fait savoir à la presse londonienne que les déclarations de M. Moffet n'exprimaient aucunement le point de vue de toutes les Compagnies pétrolifères américaines, lesquelles ne sauraient refuser de vendre du pétrole à l'Italie sans exposer à confiscation les propriétés importantes qu'elles possèdent dans ce pays. Dans ces conditions, les États-membres, producteurs de pétrole, comme l'U. R. S. S., et la Roumanie spécifièrent qu'elles n'appliqueraient pas l'embargo sur le pétrole tant que les États-Unis ne prendraient pas la même mesure . Or ceux-ci confirmèrent simplement leur politique de neutralité en maintenant leurs

1. *Revue pétrolifère.* « Le pétrole et les sanctions » (4 janvier 1936).

exportations de pétrole pour l'Italie dans les limites habituellement normales.

Mais, même si tous les États appliquaient l'embargo sur le pétrole, cette mesure serait-elle efficace si l'Italie possédait des stocks assez importants pour continuer la guerre ? D'après les chiffres de l'Institut central de statistique, les importations en Italie auraient été les suivantes :

(*En quintaux*)

	SEPTEMBRE			
	Quantité.		Valeur.	
	1935	1934	1935	1934
Huiles brutes .	94.347	82.692	1.414.315	1.083.808
Lubrifiants . .	133.543	53.863	6.252.863	4.207.648
Pétrole. . . .	209.545	185.693	3.747.342	3.112.591
Benzine. . . .	432.576	370.671	13.730.736	9.087.446
Résidus. . . .	909.098	947.260	11.197.867	9.807.975
	NEUF PREMIERS MOIS DE L'ANNÉE			
Huiles brutes .	1.664.736	1.070.120	22.505.105	14.798.785
Lubrifiants . .	643.236	490.262	44.962.199	35.742.036
Pétrole. . . .	1.149.433	1.021.598	20.487.540	17.406.359
Benzine. . . .	2.959.640	2.469.797	83.030.296	62.965.113
Résidus. . . .	8.809.142	8.200.567	91.590.402	86.180.805

Dans les dernières semaines de décembre 1935, les statistiques du Département du Commerce américain accusaient, au lieu de la diminution attendue à la suite des avertissements de l'administration, une augmentation notable du volume des exportations américaines à destination de l'Italie : l'exportation de pétrole a plus que triplé, s'élevant à $ 1.066.625 pour le seul mois d'octobre,

contre $ 327.015 en octobre 1934 ($ 118126 à destination des colonies italiennes d'Afrique contre $ 36 en 1934). Les statistiques établies à Washington montraient que l'Afrique orientale italienne a reçu en novembre 110.000 barils de produits pétroliers des États-Unis contre 25.700 le mois précédent, soit quatre fois plus. Les expéditions à destination de l'Italie se sont élevées, en novembre, à 78.200 barils d'essence contre rien pour les deux mois précédents ; en outre, on relève 58.000 barils de gas oil, 43.000 barils de lubrifiants et 317.000 barils de pétrole brut. Encore faut-il ajouter que les affaires traitées avec l'Italie sont plus ou moins dissimulées et qu'elles pouvaient être plus importantes que ces chiffres ne le montrent.

D'autre part l'Italie avait conclu un accord avec une grande firme pétrolière, la S. I. A. P. (Societa Italo-Americana del Petrolio), succursale d'une grande compagnie des États-Unis.

Aux termes de cet accord, la S. I. A. P. s'engagerait à fournir à l'Italie tout le pétrole dont celle-ci aurait besoin, dans le cas d'un embargo de la Société des Nations. En échange, la Compagnie obtenait pour trente ans le monopole du marché italien.

Les expéditions ne se feraient pas des États-Unis, afin d'éviter tout conflit avec les autorités fédérales. Ce sont les puits de Roumanie qui seraient surtout mis à contribution, en passant par la Hongrie et par l'Autriche qui ont refusé l'une et l'autre d'appliquer les sanctions.

En dehors de la Roumanie, l'accord prévoyait d'autres chargements qui se feraient d'Extrême-Orient à destination de l'Érythrée et de la Somalie sans passer par le canal de Suez.

La S. I. A. P. esitmait qu'avant la fin de l'année 1935,

elle aurait tiré 300.000 tonnes de pétrole brut des puits d'Albanie, reliés par un pipe-line au port de Vallona où de grands réservoirs allaient s'édifier et d'où le pétrole serait transporté aux raffineries en construction à Bari.

L'accord devait entrer en vigueur aussitôt l'embargo décrété par le Comité des Dix-huit.

L'Italie avait donc pris toutes ses précautions et ses stocks pouvaient paraître suffisants pour lui permettre de continuer tout au moins pendant quelques mois, la campagne en Éthiopie sans une trop grande gêne.

Devant ces faits, le Comité des Dix-huit agit avec une très grande et même une trop grande prudence. Dans sa séance du 22 janvier 1936, le Comité nomma un Comité d'Experts chargé d'étudier les questions relatives au pétrole. A cet égard le Président, M. de Vasconcellos rappela [1] : « que la proposition IV *a* se réfère à l'extension à certains articles, des mesures d'embargo, dès que seront réalisées les conditions nécessaires à l'efficacité de cette extension. » M. de Vasconcellos ajouta : « D'après les « renseignements recueillis par le Secrétaire, il ne semble « pas que la question, en ce qui concerne le fer, l'acier et le « charbon soit au point, on n'est pas fixé sur l'efficacité « probable d'un embargo concernant ces produits. Pour le « pétrole il y aura lieu de charger des experts de procéder « à un examen technique, des conditions régissant le com- « merce et le transport du pétrole et de ses dérivés sous- « produits et résidus. Les résultats de cet examen seraient « soumis au Comité des Dix-huit à une date rapprochée [2]. »

1. S. D. N. *Journal Officiel*. Supplément, n° 148, p. 7.

2. La résolution instituant le Comité des Experts est ainsi rédigée : « Le Comité des Dix-huit.

— Rappelant sa proposition IV *a* du 6 novembre 1935 visant l'eexten-

Le Comité des experts pour l'examen technique des conditions régissant le commerce et le transport du pétrole fut composé de représentants des États suivants : Royaume-Uni, France, Irak, Iran, Mexique, Norvège, Pays-Bas Pérou, Roumanie, Suède, U. R. S. S. Le Venezuela avait envoyé un observateur. Ce Comité se réunit le 3 février, sous la présidence de M. Gomez (Mexique)[1]. A la séance d'ouverture, le Président du Comité de Coordination soumit aux experts une liste de questions, qui, après certaines modifications peu importantes fut adoptée par eux comme constituant leur ordre du jour. Il fut précisé que le Comité des Dix-huit désirait pour le moment que l'ensemble du problème de l'efficacité d'un embargo sur les produits dérivés du pétrole fut étudié uniquement d'un point de vue technique. De l'avis du Comité, on doit entendre ici par efficacité, l'influence que cet embargo pourrait avoir sur la possibilité pour l'Italie de couvrir la totalité ou la majeure partie de ses besoins en pétrole.

Avant d'entrer dans l'exposé de son travail, le Comité souligna que les faits et les constatations qu'il allait avoir

sion à certains articles des mesures d'embargo, dès que les conditions nécessaires pour rendre effective cette extension auraient été réalisées.

— Sous réserve des propositions qu'à ce sujet, il croira devoir soumettre à la décision politique des Gouvernements.

— Décide de créer un Comité d'experts chargé de procéder à un examen technique des conditions régissant le commerce et le transport du pétrole et de ses dérivés, sous-produits et résidus, en vue de soumettre à une date rapprochée, un rapport au Comité des Dix-huit sur l'efficacité que présenterait l'extension des mesures d'embargo aux marchandises sus-mentionnées.

— Demande au Président de bien vouloir inviter un certain nombre de Gouvernements à désigner des experts pour siéger à un Comité institué à cet effet.

— Les experts se réuniront à Genève à une date fixée par le Président du Comité des Dix-huit. »

1. S. D. N. *Journal Officiel.* Supplément, nº 148, p. 9.

à exposer se référaient à la situation existant actuellement à l'exception de toutes considérations générales engageant l'avenir.

Enfin, pour partager sa tâche, le Comité désigna trois sous-comités en vue d'étudier.

— *a*) Le problème général de la consommation et de l'approvisionnement ;

— *b*) La possibilité d'utilisation des succédanés ;

— *c*) La question des transports.

Sur la base des travaux des sous-comités, le Comité d'experts élabora un rapport d'ensemble destiné à permettre au Comité des Dix-huit de se rendre compte du degré d'efficacité qu'un embargo sur les expéditions de produits pétroliers vers l'Italie pourrait avoir.

Voici les conclusions auxquelles le Comité est arrivé [1] :

— 1° Les chiffres indiqués concernant la consommation, les stocks ainsi que les cargaisons qui pourraient être en route au moment de la mise en application d'un embargo sur les exportations de pétrole et de produits pétroliers permettent d'évaluer approximativement la période qui devrait s'écouler avant qu'un tel embargo, s'il était universellement appliqué, produise son plein effet. Dans les conditions existant au moment de sa session, le Comité estime que cette période serait de l'ordre de trois mois et demi ;

— 2° Si un embargo était appliqué par tous les États représentés au Comité de Coordination il serait efficace si les États-Unis d'Amérique limitaient leurs exportations à destination de l'Italie au niveau normal d'avant 1935.

— 3° Si un tel embargo n'était appliqué que par les

1. S. D. N. *Journal Officiel.* Supplément, n° 148, p. 67.

États membres du Comité de Coordination, le seul effet que cette mesure pourrait avoir serait de rendre plus difficile et plus coûteux le ravitaillement de l'Italie en pétrole.

— 4° Étant donné qu'il est possible d'utiliser dans une certaine mesure, des substituts pour l'essence, un embargo sur les exportations de pétrole et de dérivés du pétrole serait renforcé s'il était étendu à l'alcool industriel et au benzol.

— 5° L'efficacité d'un embargo établi par les États membres du Comité de Coordination sur le transport du pétrole à destination de l'Italie est subordonné aux mêmes conditions qu'un embargo sur les exportations. Si ces États étaient seuls à interdire l'usage de bateaux-citernes pour le transport du pétrole à destination de l'Italie, ce pays serait en mesure de satisfaire ses besoins jusqu'à concurrence d'environ 50 p. 100 en recourant à sa propre flotte et pour le reste à des navires d'autres États, mais son approvisionnement serait rendu plus difficile et plus onéreux.

— 6° Si un embargo sur le transport était décidé, le Comité estime que la façon la plus pratique d'assurer l'efficacité de son application serait d'interdire aux bateaux-citernes de se rendre en Italie et d'interdire également la vente de bateaux-citernes aux États qui n'appliquent pas l'embargo.

— 7° Dans le cas où un embargo sur le pétrole serait décidé le Comité signale particulièrement la nécessité de prévoir les mesures nécessaires pour empêcher le détournement de trafic entre autres l'utilisation de ports francs, ce détournement présentant une importance toute spéciale en ce qui concerne le pétrole. »

Ce rapport fut communiqué aux États membres de la Société des Nations et aux États non membres. Il fut examiné par le Comité des Dix-huit le 2 mars. Le Comité des Dix-huit demanda au Comité des Experts de se réunir à nouveau pour déterminer les modalités d'application d'un embargo qui serait éventuellement proposé sur l'exportation et le transport du pétrole et produits pétroliers vers l'Italie. Le Comité des Experts se remit au travail il examina les mesures qui lui paraissaient propres à assurer la réalisation de l'embargo, ces mesures étaient les suivantes[1] :

1° L'extension de l'application de la proposition IV (embargo sur l'expédition de certaines marchandises vers l'Italie) aux produits pétroliers et à leurs principaux succédanés.

2° L'interdiction pour les bateaux-citernes immatriculés sous le pavillon de l'un des États participants d'être transférés directement ou indirectement au pavillon italien et d'entrer dans les ports de l'Italie ou de possessions italiennes (sauf certains cas spécialement indiqués).

Avant toutefois qu'une décision intervînt concernant cet embargo, le représentant de la France, M. Flandin fit remarquer que le travail du Comité des Dix-huit avait toujours été conçu comme étant en liaison avec celui du Comité des Treize. Ce dernier ayant affirmé sa volonté de ne laisser passer aucune occasion de faciliter et hâter le règlement du conflit italo-éthiopien par un accord des parties dans le cadre du Pacte, ce dernier estima opportun de demander au Comité des Treize de se réunir à nou-

1. S. D. N. *Journal Officiel.* Supplément, n° 149, p. 22.

veau pour examiner s'il ne serait pas possible, en vue de mettre fin à la guerre d'adresser un nouvel appel aux belligérants.

Tout en acceptant qu'un nouvel effort fut immédiatement tenté par le Comité des Treize en vue de mettre fin aux hostilités dans le cadre du Pacte, M. Eden fit connaître que son Gouvernement était favorable à l'institution d'un embargo sur le pétrole par les Membres de la Société et qu'il était disposé à participer à la prompte application de cette sanction si les autres Membres de la Société comptant parmi les principaux fournisseurs et transporteurs de pétrole étaient disposés à agir de même.

Dans ces conditions la proposition de M. Flandin fut acceptée et la mise en vigueur de l'embargo sur le pétrole fut ajournée. La proposition IV*a* ne sera désormais jamais mise en application.

Ainsi pour permettre la recherche d'un règlement du conflit qui dès cette époque semblait impossible étant donné la volonté italienne d'aller jusqu'au bout de la conquête, pour permettre une nouvelle et illusoire tentative de conciliation, le Comité de Coordination, suivant la suggestion française, s'était refusé à appliquer une mesure dont l'efficacité à plus ou moins longue échéance était certaine. Ce fut une profonde désillusion pour les partisans de la Société des Nations qui — surtout en Angleterre — avaient vivement préconisé cette mesure, ainsi qu'une autre plus difficile à appliquer juridiquement : la « fermeture » du Canal de Suez.

SECTION II

La question de la « fermeture » du Canal de Suez [1].

« Il me paraît certain que si tous les
« membres de la S. D. N. prenaient des
« mesures de ce genre contre tout pays
« coupable d'agression au mépris du Pacte
« de Genève, l'agression disparaîtrait bien-
« tôt de la vie internationale. »

Lord Cecil.
Lettre au *Times*, 25 avril 1936.

Dès la fin de l'année 1935 certains milieux parlementaires anglais envisagèrent la possibilité de la « fermeture » du Canal de Suez aux navires italiens. Cette mesure radicale aurait eu pour conséquence inéluctable, l'impossibilité pour l'Italie de continuer la campagne d'Éthiopie, l'envoi de troupes et le ravitaillement de celles-ci étant ainsi supprimés. Cette campagne anglaise s'accrut au cours de l'année 1936. Le 25 avril, dans une lettre au *Times* Lord Cecil réclama la « fermeture » du Canal de Suez en ces termes : « Je serais heureux que les Puissances « de la Société des Nations, décident de fermer le Canal « de Suez, et que nous participions à cette mesure. Si l'Italie « y répondait en nous attaquant, les Puissances de la « Société des Nations se défendraient, naturellement. Il « est hors de doute que l'Italie serait vaincue. On a tort « de dire que prendre une telle mesure, ce serait « faire la « guerre à l'Italie pour l'amour de l'Abyssinie. » Ce serait

1. Voir Buell. « Le canal de Suez et les sanctions de la S. D. N. » (*Revue générale de Droit international public*, janvier-février 1936). — *Revue économique* (10 nov. 1935. « Le régime juridique international de Suez et les sanctions. ») — *Le Temps*, 14 juin 1935.

« plutôt l'Italie qui nous ferait la guerre, parce que nous « aurions rempli nos obligations contractuelles... »

La fermeture du Canal de Suez pouvait-elle être comprise dans les mesures prises en application de l'article 16 du Pacte ? Au point de vue juridique, une telle hypothèse était difficilement concevable. L'acte de concession du Canal de Suez stipule en effet l'égalité de traitement des pavillons et la neutralité du canal. D'autre part, la « convention internationale pour le libre passage du Canal de Suez » signée à Constantinople le 29 octobre 1888 par la France, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, l'Espagne, la Grande-Bretagne, l'Italie, les Pays-bas, la Russie et la Turquie, et qui constitue la charte internationale du Canal de Suez, pose le principe absolu de la liberté de passage et de la neutraltié de la voie d'eau : le canal sera toujours libre et ouvert, en temps de guerre comme en temps de paix, à tout navire de commerce ou de guerre, sans distinction de pavillon, même si ce navire appartient à un belligérant ; aucun droit de guerre, cas d'hostilité ou acte ayant pour but d'entraver la libre navigation du canal, ne pourra être exercé dans le canal et ses ports d'accès ainsi que dans un rayon de 3 milles marins de ces ports ; le canal ne sera jamais assujetti à l'exercice du droit de blocus.

Cette règle ne souffre aucune exception, pas même en faveur de la Turquie, alors Puissance suzeraine de l'Égypte et qui eût pu comme telle, prétendre à un régime privilégié. La Turquie et l'Égypte pourront prendre les mesures nécessaires à leur défense, mais ces mesures « ne devront pas faire obstacle au libre usage du canal ».

Depuis 1888, ce régime a toujours été respecté, aussi bien pendant la guerre hispano-américaine de 1898 que

pendant la guerre russo-japonaise de 1904-1905, ou la guerre italo-turque de 1912 qui, pourtant, mettait directement en cause le suezrain de l'État riverain. En 1914, la situation se présentait sous un jour assez différent parce que l'Égypte ne reconnaissait plus la suzeraineté de Constantinople et que la liberté du canal était pour les Alliés une nécessité vitale. Néamoins, le canal demeura théoriquement accessible à tous les navires sans distinction de pavillon, aucune prise ne fut effectuée dans la zone du canal et les navires allemands qui s'y réfugièrent au début de la guerre furent autorisés à reprendre la mer.

Après la guerre, le régime international de Suez a été intégralement confirmé par les traités. En particulier la Convention de 1888 est deux fois mentionnée dans le Traité de Versailles, une première fois par l'article 152 qui à lui seul peut être regardé comme portant confirmation implicite de la validité de la convention, une deuxième fois par l'article 282 qui la maintient expressément. Aucune Puissance ne pouvait donc modifier le régime établi par la Convention de 1888 sans l'accord de tous les États signataires. Dans le cas où l'on viendrait à envisager la fermeture du Canal de Suez, la question, selon les termes de la Convention elle-même, devrait être discutée en une réunion des représentants diplomatiques en Égypte des Puissances signataires. Le seul organe compétent en ce qui concerne le régime du canal est la réunion des agents diplomatiques en Égypte des Puissances signataires. Aucun autre organe ne peut intervenir, et en particulier, le Conseil de la Société des Nations ne peut ordonner la fermeture du Canal, puisque quelques-unes des Puissances signataires de la Convention de 1888 ne font pas partie du Conseil.

Si l'on recherche, malgré la situation juridique certaine

ainsi exposée, sur quelle base légale la Société des Nations pouvait éventuellement s'appuyer pour abroger ou modifier la Convention internationale de 1888, on note que deux suggestions ont été proposées. La première s'appuie sur l'article 20 du Pacte par lequel : « les membres de la « Société reconnaissent, chacun en ce qui le concerne, que « le présent Pacte abroge toutes obligations ou ententes « inter se incompatibles avec ses termes et s'engagent « solennellement à n'en pas contracter à l'avenir de sem- « blables. »

Invoquant cet article, la Société des Nations aurait-elle pu déclarer la Convention internationale de 1888 contraire au Pacte et prononcer sa déchéance ? Cela ne semble pas possible puisque la Convention de 1888 a été reconnue par deux articles du Traité de Versailles, lequel fait corps avec le Pacte de la Société des Nations lui-même. On admettra difficilement qu'un acte international dont la validité a été proclamée par deux fois dans un traité puisse être abrogée comme contraire à un autre article du même traité. D'autre part ce même article 20 ne se réfère qu'aux traités d'alliance, aux ententes entre plusieurs États, aux obligations d'assistance militaire et au contraire en ce qui concerne les conventions internationales analogues à la Convention de 1888, c'est l'article 21 du Pacte qui doit s'appliquer. Cet article dispose expressément : « Les engagements « internationaux, tels que les traités d'arbitrage et les « ententes régionales, comme la doctrine de Monroe, qui « assurent le maintien de la paix, ne sont considérées « comme incompatibles avec aucune des dispositions du « présent Pacte. » Si l'on voulait faire jouer cet article 21 il aurait donc été nécessaire de démontrer que la Convention internationale de 1888 n'avait pas pour but le maintien

de la paix. De toute manière, qu'il s'agisse de l'article 20 ou de l'article 21, il aurait été vraisemblablement indispensable d'interpréter les textes et de provoquer l'avis de la Cour Permanente de Justice internationale. L'incertitude quant à l'arrêt que la Cour rendrait, le délai nécessaire pour le prononcé de la sentence, faisaient perdre beaucoup de sa valeur à l'argumentation qui s'appuyait sur les articles 20 et 21 du Pacte de la Société des Nations.

Une deuxième proposition a été émise : modifier la Convention de 1888 après l'avoir déclaré inapplicable en conformité de l'article 19 du Pacte aux termes duquel « l'assemblée peut, de temps à autre, inviter les membres « de la Société à procéder à un nouvel examen des traités « devenus inapplicables ainsi que des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la « paix du monde ». Mais il aurait sans doute aussi été nécessaire de recourir à la Cour de la Haye, et de suivre une procédure incompatible avec l'application rapide des sanctions, procédure dont au surplus l'issue ne paraissait pas absolument certaine. Au demeurant le Statut du Canal de Suez avait été également consacré en 1931 : la Convention générale en vue de développer les moyens de prévenir la guerre signée à Genève le 26 septembre 1931 stipule en son aritcle 9 que cette convention ne saurait porter atteinte au droit de libre passage à travers le Canal de Suez prévu par la Convention de 1888. Bien que la Convention générale de 1931 ne soit pas effectivement en vigueur, faute d'un nombre suffisant de ratifications, on pouvait y voir une nouvelle confirmation de l'état du droit antérieur, et en conclure légitimement que le droit positif actuel des sanctions internationales, s'était expressé-

ment refusé à porter atteinte au principe du libre passage à travers le canal de Suez.

Si malgré tout la Société des Nations avait pu prononcer la « fermeture » du Canal de Suez, cette décision aurait dû être appuyée par une action effective en vertu d'un mandat conféré par la Ligue à une ou plusieurs Puissances maritimes.

Dans la pratique en effet, cette sanction ne pouvait se traduire par la fermeture du canal lui-même, mais par l'interdiction de ses accès aux navires de l'État agresseur. Dans ces conditions, dans l'état actuel du statut international du Canal de Suez, tel qu'il résulte de la Convention de 1888 et des traités d'après-guerre, aussi longtemps qu'il n'aura pas été démontré que ce statut est en contradiction avec les traités ou le Pacte , la Société des Nations ne pouvait ni autoriser la fermeture du Canal au titre des sanctions prévues à l'article 16 du Covenant, ni donner à une Puissance un mandat à cet effet. A plus forte raison, aucune Puissance, signataire ou non de la Convention de 1888, ne pouvait davantage interdire de son propre chef les accès du Canal de Suez dans la limite des eaux fixées par la Convention sans violer la neutralité du Canal.

Aussi la fermeture du Canal de Suez ne fut nullement étudiée par la Société des Nations et l'Italie put continuer ses envois de troupes et de matériel de guerre en Afrique orientale. Au demeurant, la Société des Nations même si cette mesure avait été juridiquement possible, ne l'aurait pas plus appliquée qu'elle ne mit en vigueur la proposition IV*a*, tous ses efforts tendant à rechercher la fin du conflit non pas en mettant l'Italie le plus rapidement possible dans l'impossibilité de continuer la guerre, mais en recherchant avec l'agresseur d'ultimes et décevantes tentatives de conciliation.

CHAPITRE IX

LES ULTIMES TENTATIVES DE CONCILIATION ET LE PLAN LAVAL-HOARE [1].

> « Mais — et c'est là le fait douloureux qui diminue l'importance de cet épisode diplomatique — la suggestion franco-britannique, même si elle avait été dressée conformément à toutes les règles de métier, n'eût point été retenue par le Duce. »
>
> Jacques Bardoux.
> *Le Temps*, 31 décembre 1935.

Dès le 2 novembre, au moment où le Comité de Coordination fixait la date d'entrée en vigueur des mesures prises en application de l'article 16 du Pacte, les membres du Comité tinrent à affirmer qu'indépendamment des sanctions prises contre l'Italie, le devoir essentiel de la Société des Nations était de rechercher le plus rapidement possible un règlement amiable du conflit. Sir Samuel Hoare déclara à cet égard : « Si d'une part, en notre « qualité de membres loyaux de la Société, nous croyons « qu'il est de notre devoir absolu de nous acquitter « de nos obligations et d'accomplir la mission que nous « impose le Pacte, nous avons d'autre part, l'obligation « non moins pressante de nous efforcer d'aboutir à un

1. Voir *Le Mois*, 1er janvier-1er février 1936. — *Revue politique et parlementaire*, 10 janvier 1936. — *Le Temps*, 24 octobre 1935 et 31 décembre 1935. — *Le Capital*, 20 décembre 1935. — S. D. N. *Questions politiques*, nos 15 et 16.

« règlement rapide et honorable du différend. » Mais il demeurait entendu que ce règlement devait être accepté par les trois parties en cause : la Société des Nations, l'Ethiopie et l'Italie et que les efforts de conciliation se trouveraient placés sous les auspices et dans le cadre de la Société des Nations elle-même. M. Komarnicki au nom de la Pologne, avait ainsi précisé la pensée de tous les Etats membres : « Tout en formulant les vœux les plus sincères pour le plein succès des efforts déployés par la France et le Royaume-Uni en faveur de la Paix, je dois néanmoins constater que notre Comité de Coordination ne saurait donner à ces Puissances de mandat formel. Le Conseil étant seul compétent pour s'occuper du fonds de l'affaire. »

La porte n'était donc pas fermée aux négociations. Mais combien celles-ci s'avéraient difficiles puisqu'il s'agissait de donner satisfaction à l'Italie avec le plein assentiment du Négus dans le cadre des principes de la Société des Nations. Déjà l'écueil redoutable dans lequel allaient tomber les ministres des Affaires étrangères anglais et français était signalé par toute le presse britannique qui soulignait l'effet inadmissible qu'aurait toute suggestion constituant une véritable prime à l'agression italienne. Les Gouvernements anglais et français s'efforcèrent pourtant de mettre sur pied un nouveau plan de règlement amiable du conflit. Les experts, M. Peterson et M. de Saint-Quentin préparaient un avant-projet qui allait être mis au point à Paris par Sir Samuel Hoare et M. Pierre Laval. Le 5 décembre, avant de partir pour Paris, Sir Samuel Hoare prononçait à la Chambre des Communes un remarquable discours dans lequel, après avoir passé en revue les grands problèmes exté-

rieurs posés au Gouvernement britannique, il lançait à M. Mussolini et à l'Italie un vibrant appel pour le rétablissement de la Paix. « Les Gouvernements français et « britannique ont l'intention, déclarait Sir Samuel Hoare, « de redoubler d'efforts pour arriver à un règlement du « conflit italo-abyssin. Le monde a grandement besoin « de Paix. Agissant au nom de la Société des Nations « et dans l'esprit de la Ligue, les deux Gouvernements « sont bien décidés à mettre tout en œuvre pour la paix. « Ils ne désirent nullement humilier ni affaiblir l'Italie. « Ils sont au contraire, désireux de voir une Italie forte « dans le monde aussi bien du point de vue moral que « politique et social.

« — Je fais une fois encore appel à M. Mussolini et à ses « compatriotes pour qu'ils éloignent de leur esprit le soup- « çon que nous avons des raisons inavouables de donner « notre appui à la Société des Nations et que nous dési- « rons enfoncer un coin entre la France et l'Italie.

« — Nous sommes, au contraire, heureux d'avoir pu « aider à l'entente qui fut réalisée au début de l'année « entre l'Italie et la France. Nous désirons que l'Italie et « la France restent de grandes et sincères amies.

« — Nous voulons aussi chasser de l'esprit des Italiens « l'idée que nous désirons affaiblir la propre position de « M. Mussolini et détruire le régime fasciste. Nous ne « voulons pas intervenir dans les affaires intérieures de « l'Italie. Nous voulons au contraire voir une Italie forte, « gouvernée par un Gouvernement fort, sous la forme que « le peuple italien pourra désirer...

« — En faisant cet appel pour la paix, nous ne don- « nons pas une preuve de faiblesse. Nous offrons simple- « ment le témoignage de notre désir de terminer aussitôt

« que possible une controverse qui pèse lourdement sur « le monde. » Malheureusement le discours que M. Musso- « lini prononça deux jours plus tard à la Chambre ita- « lienne, s'il ne fermait pas complètement la porte à des « négociations, ne pouvait être interprété comme une « réponse chaleureuse aux paroles cordiales du ministre « britannique. Le Duce déclara notamment : « J'entends « réaffirmer de la façon la plus nette : l'épilogue de cette « crise ne peut consister que dans la pleine reconnaissance « de nos droits et dans la sauvegarde de nos intérêts afri- « cains.

« — Dans l'attente, l'action continue en Italie et en « Afrique, où des fantassins et des chemises noires, unis « dans le danger et dans la foi en la révolution, donnent à « la Patrie la victoire méritée et décisive. »

Néanmoins, Sir Samuel Hoare vint à Paris et les 7 et 8 décembre une véritable conférence s'engagea avec M. Pierre Laval, et les conseillers techniques des deux États. Le communiqué — véritable déclaration — publié à la fin de ces entretiens se borne à enregistrer la satisfaction des deux Gouvernements du travail accompli en commun, les suggestions franco-britanniques elles-mêmes devant être soumises avant toute publication aux Gouvernements intéressés et à la Société des Nations, laquelle doit décider en dernier ressort.

Le 12 décembre, le Comité des Dix-huit décida d'attendre avant de poursuivre ses travaux, les résultats des négociations engagées en raison des suggestions franco-britanniques. Celles-ci avaient été communiquées l'avant-veille aux Gouvernements éthiopien et italien, et le 13 décembre aux membres du Conseil de la Société des Nations. Les suggestions Laval-Hoare étaient les suivantes :

1° *Echanges territoriaux.* — Le Gouvernement du Royaume-Uni et le Gouvernement français sont d'accord pour recommander au Gouvernement éthiopien de consentir aux échanges territoriaux suivants avec l'Italie :

a) Tigré. Cessation à l'Italie du Tigré oriental limité approximativement au sud par la rivière Ghena et à l'ouest par une ligne nord-sud passant par Axoum (à l'Éthiopie) et Adoua (à l'Italie).

b) Rectifications de frontières entre le pays des Danakils et l'Érythrée laissant au sud l'Aoussa et l'étendue du territoire érythréen nécessaire pour donner à l'Éthiopie un accès à la mer, tel qu'il sera défini plus loin.

c) Rectifications de frontières entre l'Ogaden et la Somalie italienne. Partant du point de trijonciton entre les frontières de l'Éthiopie, du Kenya et de la Somalie italienne la nouvelle frontière italo-éthiopienne se dirigerait suivant, une ligne générale nord-est, couperait l'Oued-Schebeli à Iddidoli, laisserait Gorriahei à l'est et Ouarandale à l'ouest et rejoindrait la frontière de la Somalie britannique à son intersection avec le 45e méridien.

— Les droits appartenant aux tribus de la Somalie britannique pour l'usage des pâturages et des points d'eau situés dans les territoires reconnus à l'Italie par cette délimitation devraient être sauvegardés.

d) L'Éthiopie recevra en toute propriété un débouché à la mer. Ce débouché paraît devoir être constitué de préférence par la cession que consentirait l'Italie du port d'Assab et d'une bande de territoire donnant accès à ce port en longeant la frontière nord de la côte française des Somalis.

e) Le Gouvernement du Royaume-Uni et le Gouvernement français se préoccuperont d'obtenir du Gouverne-

ment éthiopien des garanties concernant l'exécution dans les territoires acquis par lui des obligations qui lui incombent en matière d'esclavage et de commerce des armes ;

2° *Zone d'expansion économique et de peuplement.* — Le Gouvernement du Royaume-Uni et le Gouvernement français useront de leur influence à Addis-Abeba et à Genève pour faire accepter à Sa Majesté l'Empereur et consacrer par la Société des Nations, la constitution dans l'Éthiopie méridionale d'une zone d'expansion économique et de peuplement réservée à l'Italie.

— Les limites de cette zone seraient : à l'est la frontière rectifiée entre l'Éthiopie et la Somalie italienne, au nord le 8e parallèle, à l'ouest le 35e méridien, au sud la frontière entre l'Éthiopie et le Kenya.

— A l'intérieur de cette zone formant partie intégrante de l'Éthiopie, l'Italie jouirait des droits économiques exclusifs qui pourraient être administrés par une compagnie privilégiée ou tout autre organisme similaire, à qui seraient reconnus, sous réserve des droits acquis par les indigènes ou les étrangers, le droit de propriété sur les terres inoccupées, le monopole d'exploitation des mines et des forêts, etc. Cet organisme aurait l'obligation de contribuer à l'équipement économique du pays et d'affecter une partie de ses revenus à des dépenses d'intérêt social en faveur de la population indigène.

— Le contrôle de l'administration éthiopienne dans la zone serait exercé sous la souveraineté de l'Empereur par les services du plan d'assistance élaboré par la Société des Nations. L'Italie prendrait une part prépondérante, mais non exclusive à ces services qui relèveraient directement d'un des Conseillers principaux institués auprès du gouvernement central. Ledit Conseiller principal, qui pourrait

être de nationalité italienne, serait l'adjoint pour les affaires en question du Conseiller en Chef délégué de la Société des Nations auprès de l'Empereur. Ce dernier ne serait pas ressortissant d'une des Puissances limitrophes de l'Éthiopie.

— Les services du plan d'assistance dans la capitale aussi bien que dans la zone réservée considéreraient comme un de leurs devoirs essentiels d'assurer la sécurité des ressortissants italiens et le libre développement de leurs entreprises.

— Le Gouvernement du Royaume-Uni et le Gouvernement français s'emploieront volontiers pour que cette organisation dont le détail doit être élaboré par la Société des Nations, sauvegarde pleinement les intérêts de l'Italie dans cette région. »

Ce texte est celui qui a été communiqué au Gouvernement italien. Dans le texte communiqué au Gouvernement éthiopien, deux modifications ont été introduites :

1° Le premier paragraphe de la section 2, zone d'expansion économique et de peuplement est rédigé comme suit :

« Le Gouvernement du Royaume-Uni et le Gouvernement français recommandent à Sa Majesté l'Empereur d'accepter, et useront de leur influence pour faire consacrer par la Société des Nations la constitution dans l'Éthiopie méridionale d'une zone d'expansion économique et de peuplement réservée à l'Italie. »

2° Quelques mots ont été ajoutés à la fin de la première phrase du paragraphe 4 de la même section. Cette phrase se lit comme suit : « Le contrôle de l'administration éthiopienne dans la zone serait exercé sous la souveraineté de l'Empereur par les services du plan d'assistance élaboré par la Société des Nations et déjà accepté par l'Empe-

reur pour l'ensemble de territoire soumis à l'administration éthiopienne. »

Dans leurs déclarations devant le Comité des Dix-huit les représentants de la Grande-Bratagne et de la France et surtout M. Eden n'avaient pas manqué de souligner que ce n'était pas en vertu d'un mandat du Comité de Coordination que le plan Laval-Hoare avait été établi, mais qu'il s'agissait simplement d'une base de négociation proposée pour l'engagement de nouveaux pourparlers. Rien de définitif ni d'intangible et M. Eden avait ajouté : « Si la Société des Nations ne se rallie pas à ces propositions, nous ne nous en plaindrons pas, au contraire, nous accueillerons avec joie toute proposition de nature à les améliorer. »

Ces précautions n'avaient pas été inutiles, car, dès qu'il fut connu, le plan Laval-Hoare suscita une violente opposition dans la plupart des États membres de la Société des Nations. C'est qu'il accordait à l'Italie la plus importante prime à l'agression qui lui ait été proposée. Et, à cet égard, il convient de remarquer que chacune des suggestions de règlement amiable offerte à l'Italie lui a toujours accordé de nouvelles concessions. Du plan de M. Eden en juillet, à Rome, aux suggestions du Comité des Cinq à Genève en septembre, en passant par le deuxième plan de Paris au mois d'août, à chaque fois on offrait davantage à l'Italie. Les suggestions Laval-Hoare allaient encore plus loin dans cette voie. C'est ainsi que le plan Laval-Hoare attribuait à l'Italie deux importantes parties du territoire éthiopien ; en fait, Rome recevait plus que les territoires conquis par les armes à cette époque dans le Tigré, dans l'Ogaden et en pays Danakil. Il est bien exact que lors des propositions du Comité des Cinq, des territoires étaient également accordés à l'Italie, mais il s'agissait d'un échange dont

la France et la Grande-Bretagne faisaient les frais. Cette fois-ci il s'agissait d'une véritable prime à l'agression en dépouillant l'Éthiopie d'une partie de son territoire, même pas complètement conquise à cette date par les armées italiennes. C'était donc au moment où les sanctions internationales pouvaient devenir efficaces, que l'organisme international chargé de réduire l'agresseur, accordait à celui-ci des satisfactions plus grandes que toutes celles qu'il lui avait déjà proposées. Aussi l'accueil fait par le Conseil de la Société des Nations à ces propositoins fut-il particulièrement hostile. Le 18 décembre le Conseil prit connaissance du plan Laval-Hoare. M. Eden marqua une fois de plus qu'il ne s'agissait là que d'une simple base de discussion sans aucun caractère péremptoire et qu'il n'avait d'autre but que de connaître l'avis des deux parties et celui de la Société des Nations. Le représentant de l'Éthiopie marqua très justement l'extrême gravité de ce plan non seulement pour son pays, mais encore pour tous les États membres, puisqu'ainsi un précédent redoutable serait créé, précédent avalisant et justifiant une conquête par les armes d'une partie d'un État étranger.

Le même jour le Duce qui, malgré la réunion du Grand Conseil fasciste n'avait pas fait connaître sa décision concernant les suggestions Laval-Hoare, prononçait à Pontinia un discours menaçant qui marquait une fois de plus l'intransigeance italienne. Aussi le 19 décembre, le Conseil de la Société des Nations vota à l'unanimité la résolution suivante [1] :

« 1° Le Conseil remercie les délégués de la France et du Royaume-Uni de la communication qu'ils lui ont faite au

1. S. D. N. *Journal Officiel*. Supplément, n° 147, p. 11.

sujet des suggestions qu'ils ont présentées aux deux parties en vue d'une conciliation ;

2° Vu le caractère préliminaire de ces suggestions souligné par les deux Puissances qui en ont pris l'initiative, le Conseil n'estime pas qu'il y ait lieu de se prononcer dès maintenant à leur sujet ;

3° Le Conseil charge le Comité des Treize d'étudier en s'inspirant du Pacte l'essemble de la situation telle qu'elle résultera des informations qu'il lui sera loisible de recueillir. »

C'était le refus de prendre en considération le plan Laval-Hoare et son rejet définitif. On remarque d'ailleurs que le Conseil remercie la France et la Grande-Bretagne de leur « communication » et non de leurs « suggestions ». Au demeurant la minorité parlementaire française avait violemment protesté contre ces suggestions, mais le 17 décembre, M. Pierre Laval avait cependant obtenu un vote de confiance de la Chambre des Députés à l'issue d'un débat sur la politique extérieure française. En Grande-Bretagne au contraire, la majorité parlementaire s'était violemment insurgée contre le projet et le 18 décembre, à la veille d'une séance particulièrement importante de la Chambre des Communes, Sir Samuel Hoare avait dû démissionner sous la pression de l'opinion publique. Il devait être remplacé par M. Anthony Eden. Le plan Hoare-Laval avait définitivement vécu et M. Baldwin le précisait en ces termes le 19 décembre à la Chambre des Communes : « Les propositions de Paris sont complè-
« tement et définitivement mortes. Le Gouvervement
« britannique ne tentera pas de les ressusciter. » M. Balwin rendit d'ailleurs hommage à Sir Samuel Hoare qui avait déclaré : « Voici trois mois que notre pays a agi seul...

On nous a applaudis, mais on ne nous a pas imités. Personnes d'autre en Europe n'a bougé un navire, une machine ou un homme... Il faut que la sécurité soit réelle et elle ne peut être réelle que si l'action collective est une réalité... Or, cette condition n'est pas encore remplie. » Et Sir Austen Chamberlain intervenant ensuite dans le débat ajouta : « Agir pour tous, avec tous, ne rien faire nous-mêmes isolément, voilà de vrais principes genevois et si les autres sont aussi fidèles à ces principes que nous-mêmes, s'ils agissent au nom de ces principes autant que nous le faisons et que nous l'avons fait nous-mêmes, la Société des Nations sortira plus forte de cette épreuve et l'agression sera plus difficile dans l'avenir. »

Il y avait peu de chances désormais pour qu'intervienne un règlement pacifique du conflit. Aussi bien le 31 janvier 1936, M. Mussolini annonçait que la campagne se poursuivait malgré les sanctions et qu'un contingent de 50.000 ouvriers allait être envoyé en Afrique pour permettre aux services techniques italiens de fonctionner normalement pendant la saison des pluies. L'Italie avait donc plus que jamais l'intention d'aller jusqu'au bout de sa conquête. Le 22 janvier 1936, le Comité des Treize, c'est-à-dire les membres du Conseil de la Société des Nations à l'exception de l'Italie, avait cependant déclaré une fois de plus qu'il convenait de ne rien négliger pour faciliter et hâter le règlement du conflit par l'accord des parties dans le cadre du Pacte.

Le 2 mars, sur la proposition de M. Flandin, appuyé par M. Eden, le Comité des Dix-huit décide de demander, avant de commencer à discuter la question de la mise en vigueur d'un embargo sur le pétrole, la réunion du Comité des Treize en vue de tenter un nouvel effort de conciliа-

tion. Réuni le lendemain, le Comité des Treize adressa aux Gouvernements de l'Éthiopie et de l'Italie un pressant appel : « pour l'ouverture immédiate de négociations dans le cadre de la Société des Nations et dans l'esprit du Pacte, en vue d'une prompte cessation des hostilités et du rétablissement définitif de la paix. »

Le 5 mars, le Gouvernement éthiopien, en répondant à cet appel, acceptait le commencement des négociations, avec le respect des stipulations du Pacte. Il prenait acte que la proposition du Comité des Treize était faite et que les négociations se feraient dans l'esprit du Pacte et dans le cadre de la Société des Nations. Trois jours plus tard, le Gouvernement italien acceptait « en principe d'entrer dans des négociations concernant le règlement du conflit. »

Réuni à Londres le 25 mars le Comité des Treize confia à son président la tâche de s'informer auprès des parties et de prendre toutes mesures utiles pour rétablir la paix dans le cadre de la Société des Nations et dans l'esprit du Pacte. Le représentant du Gouvernement éthiopien se mit à la disposition du Président pour toutes négociations nécessaires, mais ajouta qu'il désirait recevoir l'assurance formelle que ces négociations seraient faites conformément à l'esprit du Pacte et à l'appel précité du Comité des Treize aux belligérants. Quant à l'Italie, ayant fait savoir le 2 avril qu'il lui paraissait préférable que M. de Madariaga vit le chef du Gouvernement italien lui-même à Rome après Pâques (12 avril), le Comité des Treize, réuni le 8 avril à Genève, estima qu'avant de se rendre à Rome, il était nécessaire que M. de Madariaga ait une entrevue à Genève avec le délégué du Gouvernement italien.

La délégation italienne déclara alors que M. Mussolini était prêt à ouvrir immédiatement des négociations en

vue de la cessation des hostilités. Toutefois pour l'Italie, il ne pouvait s'agir que de négociations directes en vue de préliminaires de paix, le Comité des Treize étant seulement tenu au courant. Dans ces conditions, s'appuyant sur les termes mêmes de l'appel du 3 mars, la délégation éthiopienne ne put que repousser la proposition italienne, celle-ci ne comportant aucune participation active de la Société des Nations à la négociation. L'Éthiopie ne pouvait en effet négocier que dans le cadre de la Société des Nations, cette garantie étant essentielle pour Addis-Abeba. Le Comité des Treize ne put en conséquence que faire rapport au Conseil de l'échec total des tentatives de conciliation poursuivies après l'appel du 3 mars. Le Conseil de la Société des Nations en discuta le 20 avril sous le présidence de M. Bruce, délégué de l'Australie. Le baron Aloisi précisa qu'un armistice en Éthiopie devait être conditionné par l'occupation par les armées italiennes des principaux centres et de la capitale éthiopienne et après une pathétique intervention de M. Wolde Mariam, au nom de l'Éthiopie, le Conseil vota à l'unanimité moins la voix de l'Italie (et les réserves de l'Équateur qui avait décidé de ne plus appliquer les sanctions dès le moment où l'Italie s'était déclarée disposée à négocier la paix), une résolution qui dispose notamment : « Le Conseil constate également que le 8 mars, le Gouvernement italien, en répondant, à cet appel, acceptait en principe d'entrer dans des négociations concernant le règlement du conflit ;

— Regrette qu'il résulte des informations recueillies par le Président du Comité des Treize et le Secrétariat général, que l'effort de conciliation du Comité des Treize, conformément aux termes de son appel aux deux parties, n'a pas abouti ;

— Regrette que, dans ces circonstances, la cessation des hostilités n'ait pu être réalisée et que la guerre continue dans des conditions qui ont été déclarées contraires au Pacte et entraînant l'exécution des obligations prévues, dans ce cas, par le Pacte, pour les membres de la Société des Nations ;

— Adresse à l'Italie un suprême appel pour que dans les circonstances actuelles, qui requièrent la collaboration de toutes les nations, elle apporte à la solution de son conflit avec l'Éthiopie, l'esprit que la Société des Nations est en droit d'attendre d'un de ses membres fondateurs, membre permanent du Conseil. »

Ce suprême appel n'eut pas plus de résultat que les précédents. La guerre continuait. Les armées italiennes pénétraient chaque jour plus avant dans le pays. Les ultimes tentatives de conciliation et de cessation des hostilités dans le respect du Pacte de la Société des Nations avaient échoué. Le départ du Négus et la prise d'Addis-Abeba, la conquête de tout le territoire éthiopien par les Italiens allaient déterminer une situation nouvelle qui allait aboutir à la levée des sanctions, consacrant ainsi l'échec de la Société des Nations.

CHAPITRE X

LA LEVÉE DES SANCTIONS[1]

> « Lever les sanctions, cela ne signifie ni passer l'éponge sur ce que l'Italie a fait, ni confesser des erreurs qui auraient été commises par la S. D. N., ni enfin revenir sur la condamnation solennelle prononcée par cette dernière : c'est simplement reconnaître que les sanctions ont cessé d'avoir une raison d'être pratique. »
>
> *Daily Telegraph*, 23 juin 1936.

Pendant que la Société des Nation hésitait à étendre les mesures prises en vertu de l'article 16 du Pacte afin de rechercher d'impossibles solutions de conciliation, les armées italiennes poursuivaient la conquête de l'Éthiopie. La supériorité du commandement et de l'armement italiens, amenaient bientôt les troupes italiennes malgré le courage incontestable des Éthiopiens, aux portes d'Addis-Abeba. Le 2 mai 1936, le Négus, sentant toute résistance désormais inutile, quittait la capitale éthiopienne et se réfugiait à Jérusalem. L'armée italienne du maréchal Badoglio pénétrait trois jours plus tard

1. Voir Bardoux. « La levée des sanctions genevoises et les raisons de l'initiative britannique » (« *Le Temps*, 10 juillet 1936). — *Bulletin Quotidien*, 23 avril 1936. « Bilan des sanctions économiques contre l'Italie. » — Garvin. « La fin des sanctions. » (*The Observer*, 23 février 1936.) — *Moniteur des intérêts matériels.* « La fin des sanctions » (15 juillet 1936). — *Européen.* « Le problème éthiopien et la Grande-Bretagne » (15 mai 1936). — *Le Mois*, 1er juin-1er juillet 1936. — *Revue politique et parlementaire*, juin 1936. — *Le Temps*, 24 mai 1936, 22 et 23 juin 1936, 10 juillet 1936.

à Addis-Abeba. Le 11 mai, Haïlé Sélassié dans une lettre adressée au Secrétaire général de la Société des Nations [1], justifiait son départ en indiquant son désir de « mettre fin à la guerre la plus inégale, la plus injuste et la plus inhumaine des temps modernes, en prenant la route de l'Étranger, afin d'éviter l'extermination du peuple éthiopien et de pouvoir se consacrer librement et paisiblement à la conservation de l'indépendance millénaire de l'Éthiopie et aux principes de sécurité collective et de la sainteté des engagements internationaux, tous menacés par l'Italie ». Et le 6 mai, le Duce, dans un discours destiné à annoncer au peuple de Rome l'entrée des troupes italiennes à Addis-Abeba, soulignait que la paix était rétablie et que « l'Éthiopie était définitivement italienne » de fait et de droit. Pourtant bien que vaincu, le Négus n'avait nullement abdiqué. Il demeurait, bien que dépossédé, le souverain légitime, le seul chef légitime de l'Éthiopie. Mais on ne pouvait plus se faire d'illusion sur la décision qui allait être prise à Rome, au sujet de l'Éthiopie. Après consultation du Grand Conseil fasciste et après délibération du Conseil des Ministres, M. Mussolini, le soir du 9 mai, annonça du haut du balcon du Palais de Venise que les territoires et les populations qui appartenaient à l'Empire d'Éthiopie étaient mis sous la souveraineté pleine et entière du Royaume de l'Italie.

Dans la nuit du 9 au 10, le décret d'annexion était promulgué [2].

1. *Le Mois*, 1er mai-1er juin 1936.

2. Victor-Emmanuel III, par la grâce de Dieu et par la volonté de la nation, roi d'Italie.
— Vu l'article 5 du statut fondamental du royaume ;
— Vu l'article 3, paragraphe 2, de la loi du 31 janvier 1936 ;
— Vu la loi du 9 décembre 1928 ;
— Étant reconnues l'urgence et la nécessité absolue de prendre des

Le Maréchal Badoglio était nommé vice-roi d'Abyssinie et le général Graziani (vainqueur de l'Ogaden) était promu maréchal d'Italie. Le Gouvernement fasciste se contenta de communiquer ce décret au Secrétariat de la Société des Nations, plaçant celle-ci devant le fait accompli. La session du Conseil qui allait s'ouvrir le 11 mai apparaissait exceptionnellement grave puisqu'elle allait avoir à tenir compte du fait nouveau que constituaient la conquête et l'annexion de l'Éthiopie par l'Italie.

Bien avant l'ouverture de la séance du Conseil, le baron Aloisi avait fait connaître qu'il refuserait de se trouver à la table du Conseil en face du représentant du Négus.

mesures le Grand Conseil du fascisme ayant été entendu, ainsi que le Conseil des Ministres, sur la proposition du chef du Gouvernement, premier Ministre, Secrétaire d'État.

— Avons décrété et décrétons :

ARTICLE PREMIER. — Les territoires et les populations qui appartenaient à l'empire d'Éthiopie sont mis sous la souveraineté pleine et entière du royaume d'Italie. Le titre d'empereur d'Éthiopie est assumé par le roi d'Italie pour lui-même et pour ses successeurs.

ART. 2. — L'Éthiopie est gouvernée et représentée par un gouverneur général, qui a le titre de vice-roi et de qui dépendent les gouverneurs de l'Érythrée et de la Somalie.

— Du gouverneur général, vice-roi d'Éthiopie, dépendent toutes les autorités civiles et militaires des territoires soumis à sa juridiction.

— Le gouverneur général, vice-roi d'Éthiopie, est nommé, par décret royal, sur proposition du chef du Gouvernement, premier Ministre, Secrétaire d'État, Ministre Secrétaire d'État pour les Colonies.

ART. 3. — Par décrets royaux à prendre sur proposition du chef du Gouvernement, premier Ministre, Secrétaire d'État, Ministre Secrétaire d'État pour les Colonies, il sera pourvu au règlement d'organisation de l'Éthiopie.

ART. 4. — Le présent décret, qui entre en vigueur à partir du jour où il est daté, sera présenté au Parlement pour être converti en loi. Le chef du Gouvernement, premier Ministre, Secrétaire d'État proposant, est autorisé à la présentation du projet de loi y afférent.

— Nous ordonnons que le présent décret, muni du sceau de l'État, soit inséré dans le recueil des lois et décrets du royaume d'Italie et soit porté à la connaissance de tous ceux qui doivent l'observer ou le faire observer. »

Le Conseil estima cependant que celui-ci, M. Wolde Mariam, pouvait légitimement être présent et que le différend italo-éthiopien demeurait — malgré la prétention contraire du Gouvernement de Rome — à l'ordre du jour. Dans ces conditions, le 11 mai la délégation italienne quitta la salle des séances. Le lendemain, le Conseil de la Société des Nations vota la résolution suivante : « Le Conseil,— appelé à examiner le conflit italo-éthiopien, — rapelle les constatations faites et les décisions prises dans cette affaire au sein de la Société des Nations depuis le 3 octobre 1935 ;

— Estime qu'un délai est nécessaire pour permettre à ses membres d'examiner la situation créée par les graves initiatives prises par le Gouvernement italien ;

— Décide de reprendre le 16 juin ses délibérations à ce sujet et considère qu'en attendant il n'y a pas lieu de modifier les mesures prises de concert par les membres de la Société des Nations. »

Cette résolution ne faisait que reculer l'examen de la situation nouvellement créée mais elle laissait subsister les sanctions, bien que le représentant du Chili, M. Rivas Vicuna, ait estimé, au nom de son Gouvernement qu'il était nécessaire, étant donné la fin de la guerre, de lever les sanctions dès maintenant. La résolution précédente maintenant les sanctions, le représentant du Chili — imité par le délégué de l'Equateur — s'était abstenu dans le vote. Dès cette époque, la levée des sanctions devient le point essentiel et M. Garvin marque nettement le dilemme qui sera posé à la Société des Nation au mois de juin : la levée des sanctions pour laquelle se prononçait Sir Austen Chamberlain et une grande partie des conservateurs anglais ou au contraire le renforce-

ment des sanctions jusqu'à ce que « l'Italie accorde à l'Ethiopie une paix acceptable pour la Société des Nations », comme le voulait Lord Cecil et l'opinion travailliste et libérale anglaise.

Le Conseil de la Société des Nations qui devait se réunir le 16 juin renvoya au 26 juin la reprise de sa quatre-vingt-deuxième session. A cette date, constatant que l'Assemblée générale de la Société des Nations devait se réunir le 30 juin pour discuter la question éthiopienne, le Conseil se borna à prendre acte du fait que l'Assemblée était saisie du différend, se réservant cependant le droit de discuter à tout moment cette question qui demeurait inscrite à son ordre du jour. Toutefois, il convient de signaler que le Gouvernement polonais, par une communication en date du 26 juin, fit connaître que la Pologne entendait désormais ne plus appliquer les mesures prises contre l'Italie en vertu de l'article 16 du Pacte. La Pologne considérait que l'application de ces mesures relevant de l'appréciation individuelle des Etats, leur cessation devait relever de la même décision souveraine. En réalité, — et le Gouvernement polonais ne manqua pas de le souligner —, les sanctions contre l'Italie avaient été prises pour mettre fin au conflit. Celui-ci, étant terminé, ces mesures n'apparaissaient plus désormais que comme le résultat d'une action punitive de la Socitéé des Nations, action qui ne correspondait par conséquent plus aux obligations issues du Pacte de la Société des Nations.

Le 30 juin, l'Assemblée reprit les travaux de sa seizième session ordinaire sous la présidence de M. Van Zeeland qui succédait à M. Bénès, élu président de la République tchécoslovaque. L'Assemblée se réunissait à la demande

du Gouvernement argentin, demande présentée verbalement le 28 mai et appuyée le 2 juin par une note de M. Ruyz Guinazu, « pour permettre aux Etats membres de la Société des Nations d'assumer, dans le différend italo-éthiopien, leur responsabilité en exprimant leur opinion sur la conduite à suivre conformément aux principes fondamentaux du Pacte ». Dans cette atmosphère de gravité un long débat s'engagea auquel participèrent notamment le Négus Haïlé Sélassié lui-même, MM. Léon Blum et Yvon Delbos représentant la France et de nombreux chefs de Gouvernements. A la suite de ce débat général le Président, le 4 juillet, donna lecture du rapport du Bureau de l'Assemblée. Lors d'une séance précédente l'Assemblée avait chargé le Bureau de dégager de la discussion sur le conflit italo-éthiopien les points qui pourraient figurer dans un projet de texte destiné à être soumis à l'Asemblée. Dans son rapport, le Bureau, aux travaux duquel la délégation du Mexique s'était abstenue de participer, recommanda unanimement à l'Assemblée le projet de texte suivant [1] :

I

« — L'Assemblée,

1° Convoquée à nouveau sur l'initiative du Gouvernement de la République argentine en suite de la décision du 11 octobre 1935 d'ajourner sa session pour examiner la situation issue du conflit italo-éthiopien.

2° Prenant acte des communications et déclarations qui leur ont été faites à ce sujet ;

3° Constatant que diverses circonstances ont empêché l'application intégrale du Pacte de la Société des Nations ;

1. S. D. N. *Questions politiques*, 1936, n° 7.

4° Restant fermement attachée aux principes du Pacte, principes qui trouvent également leur expression dans d'autres actes diplomatiques tels que la déclaration des Etats américains en date du 3 août 1932 excluant le règlement par la force des questions territoriales ;

5° Désireuse de renforcer l'autorité de la Société des Nations en adaptant l'application de ces principes aux leçons de l'expérience ;

6° Persuadée qu'il importe d'accroître l'efficacité réelle des garanties de sécurité que la Société offre à ses membres

— Emet le vœu que le Conseil

a) Invite les Gouvernements des membres de la Société à faire parvenir au Secrétariat général autant que possible avant le 1er septembre 1936 toutes propositions qu'ils estimeraient devoir présenter en vue de perfectionner dans l'esprit et les limites indiquées ci-dessus la mise en œuvre des principes du Pacte ;

b) Charge le Secrétariat général de soumettre à une première étude et notamment de classer lesdites propositions ;

c) Fasse rapport à l'Assemblée lors de sa prochaine session sur l'état de la question.

II

L'Assemblée,

— Prenant acte des communications et déclarations qui lui ont été faites au sujet de la situation issue du conflit italo-éthiopien ;

— Rappelant les constatations faites et les décisions prises antérieurement à l'occasion de ce conflit ;

— Emet le vœu que le Comité de Coordination fasse aux Gouvernements toutes propositions utiles en vue

de mettre fin aux mesures par eux prises en exécution de l'article 16 du Pacte. »

En vain le représentant du Négus, le Dedjazmatch Nassibou intervint-il pour maintenir sa double demande d'une condamnation expresse de l'annexion et d'une assistance financière qui lui permettrait de poursuivre la lutte [1].

1. La délégation éthiopienne avait à cet égard déposé les deux projets de résolutions suivants :

« 1° L'Assemblée rappelle les termes des articles 10 et 16 du Pacte auxquels elle se déclare fidèlement attachée. En conséquence elle proclame qu'elle ne reconnaîtra aucune annexion obtenue par la force des armes.

2° L'Assemblée voulant donner à l'Éthiopie l'assistance à laquelle lui donne droit l'article 16 du Pacte pour défendre son intégrité territoriale et son indépendance politique, décide de recommander aux Gouvernements des États membres d'accorder leur garantie à l'emprunt de dix millions de livres sterling qui sera émis par l'Éthiopie, dans les conditions qui seront fixées par le Conseil après avis du Comité financier de la Société des Nations. » Ces projets de résolutions ayant été écartés par le bureau de l'Assemblée, le représentant éthiopien éleva une protestation indignée contre le projet de texte proposé. Il déclara à cet égard.

I. Le 30 juin dernier, l'Éthiopie a demandé aux cinquante-deux nations qui lui ont fait la promesse solennelle de l'aider dans sa résistance à l'agression ce qu'elles voulaient faire pour le peuple éthiopien. Aux grandes Puissances qui ont garanti la sécurité collective aux petits États menacés de subir quelque jour le sort de l'Éthiopie, Sa Majesté l'Empereur a demandé quelles mesures elles comptaient prendre. Plein d'anxiété sur le sort réservé à l'Éthiopie, membre de la Société des Nations, Sa Majesté l'Empereur vous a demandé quelle réponse il aurait à rapporter à son peuple.

II. De nombreux délégués ont exposé à la tribune de cette Assemblée leur sentiment sur l'agression italienne. La délégation éthiopienne a été vivement émue par les fermes déclarations de certains États qui ont proclamé non seulement leur fidélité aux principes du Pacte mais ce qui est plus, leur volonté inébranlable de les appliquer. Elle leur exprime en cette heure de détresse sa reconnaissance infinie.

— La délégation éthiopienne a écouté avec une profonde amertume les déclarations d'autres Gouvernements qui ont cru pouvoir remplir tous leurs engagements en constatant l'échec des mesures prises, en recommandant la résignation au fait accompli et en proposant d'étudier la manière dont les agressions futures pourraient être mieux arrêtées. Cela signifie-t-il qu'en ce qui concerne l'agression actuelle, ces Puis-

Cependant la condamnation de l'Italie fut écartée sous prétexte qu'elle était incluse dans le texte proposé.

sances conseillent de la tenir pour regrettable, mais aussi pour irréparable.

III. A maintes reprises, le Gouvernement éthiopien a dénoncé à la Société des Nations le marché proposé par l'agresseur de n'accorder sa collaboration, pour le règlement des affaires européennes, que si la victime était abandonnée. Les termes de ce marché sont aujourd'hui rigoureusement proposés par le Gouvernement italien, par des déclarations officieuses qui ne laissent place à aucune équivoque. Telle est la situation véritable qu'aucune subtilité, aucune habileté ne peut cacher à l'Assemblée.

IV. Le 3 juillet dernier, le Gouvernement éthiopien a saisi le Président de l'Assemblée de deux projets de résolution dont l'objet précis était de permettre à chacun des membres de l'Assemblée de prendre par un vote formel, franchement, loyalement, sans équivoque ni habileté de langage, la responsabilité de son attitude devant le monde et devant l'histoire.

— Le projet de texte préparé par le Bureau et recommandé unanimement par lui à l'Assemblée ne paraît pas à la délégation éthiopienne fournir cette occasion. Un projet de texte composé d'un bref exposé des motifs rappelant en termes vagues et imprécis les faits accomplis et les principes du Pacte aboutit pour des motifs que la délégation éthiopienne ne comprend pas, non pas à des projets de résolution mais à des propositions de vœux.

— La délégation éthiopienne ne peut pas croire que cette forme a été choisie pour écarter par une subtilité réglementaire, les décisions catégoriques qu'elle demande à l'Assemblée.

— Les deux projets de résolution présentés par la délégation éthiopienne sont maintenus énergiquement par elle. Elle ignore les subtilités du règlement dont l'effet serait d'obtenir un vote confus et équivoque.

— Ce que l'Éthiopie réclame comme son droit à cette heure tragique de sa destinée c'est un verdict catégorique et non une condamnation à mort par un vœu implicite habilement rédigé en termes qui tout en abandonnant la victime à son agresseur semble s'excuser envers cet agresseur et n'affirme le respect des principes du Pacte que pour sauver la face.

— Les principes du Pacte sont-ils des roseaux flexibles sur lesquels peuvent s'appuyer jusqu'à ce qu'ils cèdent certains égoïsmes sacrés.

V. Ce que l'Éthiopie demande à l'Assemblée c'est de se prononcer par un vote non équivoque.

— Oui ou non l'Assemblée confirme-t-elle son vote unanime d'octobre 1935 déclarant que le Gouvernement italien a commis envers l'Éthiopie une agression injustifiée.

— Oui ou non l'Assemblée confirme-t-elle sa volonté de ne pas reconnaître l'annexion d'un territoire obtenu par la force en violation des traités et du Pacte alors que non seulement la résistance éthiopienne

Quant à l'assistance financière, on invoqua le fait que ce principe n'avait jamais été ratifié. On s'explique, après cela, la protestation indignée du délégué éthiopien qui, rappelant le vote d'octobre 1935 par lequel l'Italie a été déclarée coupable d'agression, dénonce l'attitude actuelle de l'Assemblée comme une condamnation à mort de la victime de l'agression. On s'explique le langage sévère du délégué du Panama, pour qui le projet ne vaut même pas la peine d'être transmis à son Gouvernement : « On a craint de faire face aux circonstances, déclare celui-ci, la montagne a accouché d'une souris. » Aussi, le Panama s'abstenant, ainsi que l'Afrique du Sud, le Chili et le Venezuela sans parler du Mexique absent, est-ce par 44 voix contre 1, — celle de l'Ethiopie — sur 49 votants, que le projet fut adopté. On avait, eu la prévoyance de lui donner la forme d'un simple vœu, qui n'exige que la majorité des voix, alors qu'il aurait fallu l'unanimité pour une résolution. Le résultat n'en fut pas moins acquis. Et le Négus, invité par le Gouvernement helvétique à quitter Genève dans les quatre heures, reprit le chemin de Londres, après avoir vu repousser par 23 voix contre 1 et 25 abstentions le projet de résolution ayant trait à l'assistance financière, présenté par la délégation d'Ethiopie.

ne s'est pas brisée mais plus de la moitié du territoire éthiopien reste en dehors de la domination italienne ?

— Oui ou non l'Assemblée confirme-t-elle sa volonté à défaut des mesures économiques et financières dont on affirme maintenant l'inefficacité après en avoir constaté et chiffré, il y a quelques semaines, les résultats considérables d'accorder à l'Éthiopie victime de l'agression, une autre forme d'assistance.

— Voilà ce que demande la délégation éthiopienne en maintenant ses projets de résolution. Elle en réclame expressément la mise en discussion afin qu'un vote exprès sur chacune de ces résolutions fournisse au peuple éthiopien la réponse loyale à laquelle il a droit. »

Le Comité de Coordination se réunit le 6 juillet [1] pour donner suite au vœu de levée des mesures prises en application de l'article 16, émis par l'Assemblée générale de la Société des Nations. Après avoir constaté que les réultats obtenus dans la mise en œuvre de l'article 16 du Pacte, étaient considérables, — compte tenu du caractère non universel de la Société des Nations, — le Président, M. de Vasconcellos, mit aux voix la résolution suivante : « Le Comité de Coordination, institué en exécution de la recommandation de l'Assemblée du 10 octobre 1935 au sujet du différend entre l'Ethiopie et l'Italie, propose que les Gouvernements des membres de la Société des abrogent à la date du 15 juillet 1936 les mesures restrictives qu'ils ont prises conformément à ses propositions I*a*, II, II*a*, III, IV et IV*b*. »

Cette résolution fut adoptée. En même temps, on adoptait une proposition de la France, appuyée par la Grande-Bretagne, touchant la nécessité de continuer à recueillir et à publier, par manière d'enseignement pour l'avenir, des renseignements relatifs aux résultats produits par l'application des sanctions. L'Italie y a perdu 75 p. 100 de son commerce et la moitié de son encaisse or. Malheureusement quelque importants que fussent les résultats produits par les sanctions économiques et financières vis-à-vis de l'Italie, la levée des sanctions n'en constituait pas moins la marque de l'impuissance de la Société des Nations à protéger un de ses membres et elle marquait l'échec de la Société des Nations dans sa mission et dans sa raison d'être. « Ce que nous redou-« tons, disait Léon Bourgeois, c'est que l'institution nou-

1. S. D. N. *Journal Officiel.* Supplément, nº 149, p. 56 et suiv.

« velle désirée par tous les esprits généreux, apparaisse « un jour inefficace et impuissante. » Dégager les raisons essentielles de l'échec de la Société des Nations, telle nous paraît devoir être la conclusion indispensable de cette étude.

CONCLUSION

L'ÉCHEC DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS[1]

> « Les engagements internationaux sont défiés ou mis en échec, si les Puissances qui les ont souscrits ne sont pas résolues à aller jusqu'au bout. Il faut donc accepter l'éventualité de la guerre pour sauver la paix. Dans l'état présent du monde, ce risque doit être envisagé en pleine conscience et avec un plein courage et plus il sera courageusement couru, plus il sera faible. »
>
> Léon Blum, 1er juillet 1936.

Les mesures prises contre l'Italie en application de l'article 16 du Pacte n'ont pu empêcher la conquête de l'Ethiopie. Est-ce à dire que ces mesures aient été totalement inopérantes et que dans l'avenir il soit inutile d'essayer de les appliquer de nouveau ? Nous ne le croyons pas. M. Van Zeeland déclarait à cet égard le 30 juin 1936, lors de son discours présidentiel à l'Assemblée générale de la Société des Nations : « Rappelez-« vous qu'aucune grande œuvre ne s'est jamais modelée

1. Voir Zimmern. « L'avenir de la S. D. N. » (*Esprit international*, juillet 1936). — Dumont-Wilden. « Peut-on sauver la S. D. N. ? » (*Revue Bleue*, 4 juillet 1936.) — Lloyd George. « L'effondrement final de la S. D. N. » (*Le Mois*, 1er août-1er septembre 1935). — Litvinoff. « Les causes principales de l'insuccès de l'application des articles 10 et 16 du Pacte de la S. D. N. » (*Revue de la Société internationale de Science diplomatique et politique*, avril-juin 1936). — Osusky. « La réforme de la S. D. N. » (*Esprit international*, juillet 1936).

« si ce n'est à travers les épreuves, à travers les reculs « temporaires, à travers les douleurs même si ce n'est « encore à force de persévérance, d'énergie et d'obsti- « nation. » L'échec de la politique des sanctions est dû avant tout au fait que celles-ci ont été mises en vigueur, avec un grand retard, après de longues hésitations. Le Pacte a été appliqué beaucoup trop tardivement et le Gouvernement français de l'époque en porte pour une grande part la responsabilité. L'Italie n'a eu qu'un seul but : faire traîner les choses en longueur et éviter que des mesures décisives soient prises à temps. Le Gouvernement français voulant avant tout conserver l'éventuelle alliance italienne en face de la menace allemande joua la carte italienne et ralentit l'action de Genève. Hélas ceci n'empêcha pas le détachement de l'Italie de la France et notre pays faillit perdre à cette occasion la sympathie indispensable de la Grande-Bretagne bien décidée à appliquer le Pacte et à mettre en pratique la sécurité collective. Or, la sécurité collective représentait et représente plus que jamais la base essentielle du maintien de la paix et de la sauvegarde de la France. En n'appliquant pas au maximum le principe de la sécurité collective les dirigeants français ont sacrifié par là même la sécurité de notre pays.

Application tardive, mais aussi application incomplète. Le Société des Nations ne recommanda que des demi-mesures, s'abstenant de prendre les décisions essentielles telles que celles résultant de la proposition IV*a*, qui auraient seules été susceptibles de mettre fin au conflit et d'empêcher l'Italie de poursuivre sa conquête. Le Gouvernement de M. Léon Blum marqua nettement ce point de vue en déclarant : « Pour réprimer une agression,

il faut mettre en œuvre le plus tôt possible le maximum des moyens dont la communauté internationale peut disposer. » Or, l'article 16 du Pacte a donné à la Société des Nations des armes puissantes. Nous croyons que leur application totale et rapide arrêterait l'agresseur dans un délai extrêmement bref.

Certes, le Société des Nations n'est pas universelle et ce caractère empêcha évidemment les mesures prises d'avoir une efficacité immédiate et absolue. Mais la neutralité qu'observent en cas de conflit à l'égard de tous les belligérants la plupart des Etats non membres et notamment les Etats-Unis permet de réduire dans une large mesure les inconvénients que présente ce caractère non universel de la Société des Nations. Au demeurant comment rejeter sur le fait que tous les Etats ne font pas partie de l'organisme de Genève la responsabilité exclusive de l'échec de la Société des Nations, alors que celle-ci a toléré que certains Etats membres se dérobent à leurs engagements et n'appliquent pas les propositions faites en vertu de l'article 16 du Pacte. Dès le début de la mise en application de l'article 16, l'Autriche, la Hongrie et l'Albanie ont refusé de participer aux sanctions et la Société des Nations n'a pas réagi. De trop nombreux membres ont allégués des difficultés constitutionnelles ou financières pour ne pas appliquer les sanctions. L'embargo sur les armes n'a pas été appliqué par sept membres de la Société, les mesures financières par huit membres, les prohibitions d'exportations vers l'Italie par deux membres, les prohibitions en provenance d'Italie par treize membres, soit 25 p. 100 du total des membres de la Société. Comment dans ces conditions rejeter l'échec de la Société des Nations sur son absence

de caractère universel, alors que de nombreux Etats membres n'ont pas fait honneur à leurs engagements et n'ont même pas appliqué les mesures — pourtant combien timides — proposées par le Comité de Coordination. Le fait que les sanctions économiques ne sont pas obligatoires pour tous les membres de la Société des Nations fut un obstacle certain à la réussite des mesures prises contre l'Italie, seule la certitude de l'application obligatoire du Pacte étant susceptible d'arrêter l'agresseur dans ses intentions criminelles. Encore serait-il nécessaire de rendre également obligatoire la prise d'éventuelles mesures militaires décidées par Genève.

En réalité, il y eut avant tout faiblesse de la Société des Nations vis-à-vis de ses membres et il y eut aussi le fait que la Société des Nations ne crut pas assez en sa puissance ; elle n'eut pas assez de foi en elle-même. Ainsi que le fait remarquer M. Osusky, il manqua à la Société des Nations une âme. On a créé une institution mais au lieu d'en faire une véritable institution on en a fait une simple tribune de propagande où les diverses souverainetés nationales demeurent intactes. « La Société des Nations a la responsabilité, elle n'a pas le pouvoir » déclarait Lord Halifax à la Chambre des Lords. Le pouvoir qui seul peut vraiment être responsable réside dans l'Etat souverain et non de la Société des Nations ; seul l'abandon d'une partie de cette souveraineté par les Etats au profit non plus d'une « Ligue » mais d'une Fédération d'Etats pourrait réellement empêcher toute guerre d'agression. Mais est-ce là une réalisation possible et le seul énoncé de cette réforme ne risque-t-il pas de nous faire taxer d'utopiste ? Pourtant, nous croyons que l'action de Genève aurait été plus déci-

sive si l'action des grandes Puissances avait été dès le début du conflit plus conforme aux dispositions du Pacte. La France ne déclara-t-elle pas que jamais elle ne consentirait à appliquer des mesures militaires ? Ce sont surtout les Etats puissants qui par leur indécision — souvent pour des considérations de politique intérieure — ont fait échec à la sécurité collective et au Pacte de la Société des Nations, compromettant par cela même leur propre sécurité.

Cette expérience peut cependant être le point de départ d'une organisation plus effective de la paix. M. Litvinoff écrit à cet égard [1] : « Pour ma part, je préfère une Société « des Nations qui s'efforce de fournir une aide quelconque « à la victime d'une agression, mais qui ne réussit pas, « à une Société des Nations qui laisserait se perpétuer « l'agression et passerait son chemin.

« Je considère que la Société des Nations a fait un « pas énorme en avant lorsqu'une majorité écrasante « de ses membres sans tenir compte des sacrifices maté- « riels qu'il pourraient ainsi s'imposer, se sont efforcés « d'assister, alors même qu'ils n'ont pas réussi, un de « ses membres qui était attaqué, au lieu de renvoyer le « litige de Comité en sous-comité, au lieu de dépêcher « une commission d'enquête sur les lieux comme on l'a « fait dans d'autres cas. En d'autres termes, je crois « que l'état d'esprit des Etats membres de la Société « des Nations s'est beaucoup amélioré, ce qui justifie « notre espoir que la prochaine fois, ils parviendront « aux niveaux des idéaux de la Société des Nations et « que la victime sera sauvée complètement de l'agression. »

1. Litvinoff. *Op. cit.*

En tenant compte des enseignements de l'action de la Société des Nations pendant le différend italo-éthiopien, nous souhaitons que la réforme de l'organisme de Genève apporte à tous les peuples les garanties d'intégrité territoriale et de sécurité indispensables, garanties qui sont la raison d'être de la Société des Nations dont le but essentiel est le maintien de la paix contre toutes les tentatives de conquêtes et d'agressions.

Vu :	Vu :
Le Président de la thèse,	*Le doyen,*
Gilbert GIDEL.	E. ALLIX.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur, Président de l'Académie de Paris,

A. ROUSSY.

BIBLIOGRAPHIE

Agence économique et financière, 5, 16, 27, 30 août 1935, 3 septembre 1935, 26 octobre 1935.

Agostino Orsini (d'). — « Le problème hydro-électrique de l'Empire. » (*Revue économique internationale*, mai 1937.)

Aloisi (baron). — « Le point de vue italien dans le conflit italo-éthiopien ». (*Revue de droit international de Science diplomatique et politique*, juillet-septembre 1935.)

Annales coloniales (15 octobre 1935).

Archimbaud. — « Le conflit italo-éthiopien vu d'Extrême-Orient ». (*Revue du Pacifique*, juillet-août 1935.)

Bainville (J.). — « La suprême chance de paix en Afrique orientale ». (*Le Capital*, 26 août 1935.)

Bardoux (J.). — « Comment l'Éthiopie entra à Genève ». (*Le Temps*, 26 août 1935.)

— « Deux sommations britanniques ». (*Le Capital*, 2 septembre 1935.)

— « L'Angleterre et l'Italie ». (*Le Temps*, 4 octobre 1935.)

— « Les raisons de l'accord Laval-Hoare ». (*Le Capital*, 20 décembre 1935).

— « Le bilan d'un épisode ». (*Le Temps*, 31 décembre 1935).

— Le désarroi britannique et les relations franco-anglaises ». (*Le Temps*, 22 et 27 mai 1936.)

— « L'Angleterre et les sanctions. » (*Le Temps*, 23 juin 1936).

— « La levée des sanctions genevoises et les raisons de l'initiative britannique ». (*Le Temps*, 10 juillet 1936.)

Basilesco (N.). — « La S. D. N. devant les conflits internationaux et spécialement devant le conflit italo-éthiopien. » (Bucarest, 1936).

Bastid. — « La situation internationale ». (*Revue politique et parlementaire*, 10 novembre 1935.)

Belin (J.). — « L'article 16 du Pacte de la S. D. N. et le conflit italo-éthiopien ». (*Revue de droit international*, janvier-mars 1936.)

Béranger (Henry). — « La session de Genève ». (*Revue de Paris*, 15 octobre 1935.)

Bertrand. — « L'article 16 et le conflit italo-éthiopien ». (*Revue des Sciences politiques*, avril-juin 1936.)

BETHLEM (comte). — « La paix et les sanctions. » (*Le Mois*, 1er janvier-1er février 1936.)

BIDOU (H.). — « La conquête de l'Éthiopie ». (*Revue des Deux Mondes*, 15 juin 1936.)

Bolletino della camera di commercio italiana di parigi (juin 1936).

BONN. — « Les sanctions économiques ». (*Journal de Commerce*, 9 avril 1936.)

BONNEUIL (E. de). — « En Abyssinie avec les troupes italiennes » .(*Revue des Deux Mondes*, 1er août 1936.)

— « Vers Addis-Abeba aux côtés du maréchal Badoglio ». (*Revue des Deux-Mondes*, 15 août 1936.)

BONO (maréchal E. de). — « Notre guerre en Abyssinie ». (*Revue Europe*, juin 1937.)

BOSCO. — « Les fausses interprétations du Pacte de la S. D. N. au détriment de l'Italie ». (*Revue économique internationale*, mai 1936.)

BOUSSENOT (Georges). — « Le différend italo-éthiopien ». (*Le Capital* 22 janvier 1935.)

BOUTELLEAU (GÉRARD). — « L'Angleterre et le drame éthiopien ». (*Revue Bleue*, 2 novembre 1935.)

BOUZON. — « Un séjour en Éthiopie ». (*Revue philomatique*, octobre-décembre 1935.)

BROSSOLETTE (P.). — « Le conflit italo-éthiopien ». (*Europe Nouvelle*, 25 mai 1935.)

— « Le problème éthiopien devant la S. D. N. » (*Europe Nouvelle*, 3 août 1935.)

— « La controverse sur les sanctions économiques ». (*Europe Nouvelle*, 26 octobre 1935.)

— « Autour de l'embargo sur le pétrole ». (*Europe Nouvelle*, 7 décembre 1935.)

BUCHET (Colonel Charles). — « L'Éthiopie et l'expansion coloniale de l'Italie ». (*Revue de France*, 15 juin 1935.)

BUELL (Leslie). — « Le canal de Suez et les sanctions de la S. D. N. » (*Revue générale de droit international public*, janvier-février 1936.)

Bulletin fiduciaire. — « Les sanctions économiques contre l'Italie » (décembre 1935).

Bulletin périodique de la presse italienne. — « Le conflit italo-éthiopien » (5 octobre-17 novembre 1935).

Bulletin Quotidien. — « Évolution du conflit italo-abyssin » (15 mai 1935).

— « Développement de l'action italienne dans l'État africain » (16 mai 1935).

— « L'attitude japonaise et le conflit italo-éthiopien » (17 octobre 1935).

— « Le corps expéditionnaire en Afrique Orientale » (28 octobre 1935).

— « Note de protestation italienne contre les sanctions » (13 novembre 1935).

— « Les sanctions contre l'Italie et les recettes des réseaux français » (14 novembre 1935).

— « La nouvelle réglementation des importations en Italie et les intérêts français » (15 novembre 1935).
— « L'Espagne et les sanctions » (22 novembre 1935).
— « Discours de M. Mussolini du 7 décembre » (9 décembre 1935).
— « Bilan des sanctions économiques contre l'Italie » (23 avril 1936).
CANDACE. — « L'Éthiopie sans masque ». (*Nouvelle Dépêche*, 16 juin 1935.)
CIANETTI (T.). — « Les travailleurs de l'industrie et les sanctions ». (*Revue économique internationale*, mai 1936.)
CELARIE (Henriette). — « En Éthiopie ». (*Revue de France*, 1er mars 1935.)
CHAUMEIX (A.). — « L'Europe et le drame éthiopien ». (*Revue des Deux Mondes*, 15 octobre 1935.)
CLERC (H.). — « Sanctions économiques et courants commerciaux (*Exportateur français*, 13 février 1936.)
COTE (M.). — « La Côte française des Somalis et les intérêts et les droits français en Éthiopie. » (*Bulletin de l'Union des Chambres de Commerce mixtes et étrangères*, avril 1936.)
COULBEAUX. — « Histoire politique et religieuse de l'Abyssinie ».
Courrier des pétroles (Le). — « La question de l'Abyssinie et le pétrole ». (1935).
CUSTINE. — « Intérêts français et conflit italo-éthiopien ». (*Orientation économique*, 22 février 1936.)
DANEY. — « Questions d'Éthiopie et d'Afrique Orientale ». (*Revue politique et parlementaire*, 10 septembre 1935.)
DANGERON. — « L'aviation force irrésistible dans la guerre italo-éthiopienne ». (*Les Ailes*, 23 avril 1936.)
DAVEE. — « Les sanctions contre l'Italie et le commerce extérieur de la France ». (*Conseiller du Commerce extérieur*, juin 1936.)
DELATTE. — « La politique extérieure de l'Éthiopie ».
DEMORGNY (G.). — « La question des sanctions ». (*Européen*, 20 septembre 1935.)
— « La politique méditerranéenne et les nouveaux dogmes de Genève ». (*Européen*, 29 novembre 1935.)
Documents de la S. D. N. — Série « Questions générales » (1936, nos 1, 2, 4).
— Série « Questions politiques » (1935, nos 3, 10, 11, 13, 14, 15, 16; 1936, nos 2 à 7).
— « Comité de Coordination » (1935, nos 6, 7, 8, 10).
DOMMANGE. — « L'économie française et les sanctions ». (*Orientation économique*, 14 décembre 1935.)
DRAILMIÈRE. — « L'incertitude anglaise ». (*Europe Nouvelle*, 30 mai 1936.)
DROULT. — « Les sanctions économiques et l'approvisionnement métallurgique de l'Italie ». (*Usine*, 28 novembre 1935.)
DUMONT WILDEN. — « La S. D. N. et le différend italo-éthiopien ». (*Revue Bleue*, 17 août 1935.)
— « L'Europe en danger ». (*Revue Bleue*, 7 septembre 1935.)
— « Les difficultés de la S. D. N. » (*Revue Bleue*, 21 septembre 1935.)

— « La détente et les épreuves de la S. D. N. » (*Revue Bleue*, 2 novembre 1935.)
— « L'Épreuve des sanctions ». (*Revue Bleue*, 7 décembre 1935.)
— « Peut-on sauver la S. D. N. ? » (*Revue Bleue*, 4 juillet 1936.)
Economist (*The*). — « Les sanctions » (5, 19, 26 octobre 1935).
— « The vital sanctions » (30 novembre 1935).
— « L'effet des sanctions » (6 juin 1936).
Economiste européen (L'). — 25 octobre 1935.
Economiste français (L'). — « Les sanctions financières contre l'Italie » (2 novembre 1935).
Entr'aide universitaire internationale. — « La sécurité collective à la lumière du conflit italo-éthiopien » (Paris, 1936).
Ere Nouvelle, 19 janvier 1935.
Européen. — « Le conflit italo-éthiopien : quelques dates essentielles » (6 septembre 1935).
— « La semaine internationale » (29 novembre 1936).
Europe nouvelle documentaire, (suppléments des 14 septembre, 9 novembre, 23 novembre 1935, 11 janvier 1936, 11 juillet 1936).
Exportateur français, 24 octobre 1935.
— « La résistance italienne aux sanctions » (21 novembre 1935).
— « Les sanctions économiques et le commerce franco-italien » (décembre 1935).
— « Les relations économiques du Japon avec l'Éthiopie » (19 décembre 1935).
— « Le financement de la guerre en Éthiopie » (19 décembre 1935).
Fabre-Luce (A.). — « Après l'échec de la Conférence tripartite » (*Europe Nouvelle*, 24 août 1935).
Figaro, 21 septembre 1935.
Financial Chronicle, 26 septembre, 12 octobre 1935, 16 novembre 1935, 30 novembre 1935.
Fontaine (P.). — « Haïlé Selassié et le conflit italo-éthiopien » (*Revue Bleue*, 20 avril 1935).
Fougère. — « Les sanctions économiques ». (*Européen*, 8 novembre 1935.)
Fribourg. — « Addis-Abeba et Genève ». (*Le Capital*, 20 septembre 1935.)
Gardiner. — « La juridiction concernant les étrangers en Éthiopie ». (*Revue générale de droit international public*, 1928.)
Gardini. — « La résistance de l'Italie au blocus économique ». (*Revue économique internationale*, mai 1936.)
Garvin. — « Défense de la paix ». (*The Observer*, 20-27 octobre 1935.)
— « La fin des sanctions ». (*The Observer*, 23 dfévrier 1936.)
— « La fin de l'empire éthiopien ». (*The Observer*, 26 avril 1936.)
Gentizon. — « La conquête de l'Éthiopie » (Paris, 1936).
Gerbel (M.). — « Finances italiennes ». (*Revue de France*, 1er octobre 1935.)
Giraudou (A.). — « En Éthiopie : les forces en présence ». (*Revue des Deux Mondes*, 1er octobre 1935.)

GISCARD D'ESTAING (E.). — « En Éthiopie ». (*Revue politique et parlementaire*, 10 octobre 1935.)

GOBLET (Y.-M.). — « Éthiopie ». (*Le Temps*, 30 janvier 1935.)

— « La politique britannique dans l'Est-Africain. » (*Revue politique et parlementaire*, 10 août 1935.)

— « Les désillusions britanniques du Nil au Rhin ». (*Revue politique et parlementaire*, 10 mai 1936.)

GRIAULE (M.). — « Les flambeurs d'hommes » (Paris, 1934).

— «Jeux et divertissements. » (Paris, 1934).

— « Campagne en Abyssinie ». (*Revue de Paris*, 15 septembre 1935.)

— « Le problème abyssin ». (*Esprit international*, octobre 1935.)

GUESDON. — « Renforts pour l'Érythrée ». (*Revue de Paris*, 1er octobre 1935.)

GUILLAUME (A. E.). — « Sanctions économiques et les ressources d'approvisionnements de l'Italie ». (Supplément au *Bulletin Quotidien*, octobre 1935.)

— « Évolution politique, économique et sociale de l'Italie et le conflit italo-éthiopien ». (Supplément au *Bulletin Quotidien*, décembre 1935.)

— « Sanctions et coût de la vie en Italie ». (Supplément au *Bulletin Quotidien*, 31 janvier 1936.)

— « L'Italie et l'organisation de la paix ». (*Revue politique et parlementaire*, 10 mars 1936.)

— « L'Italie et la question de la Méditerranée ». (*Revue politique et parlementaire*, 10 mai 1936.)

HEALD et BUEL. — « Action collective et neutralité » (Paris, 1936).

HENNEBICQ (L.). — « L'empire italien ». (*Revue économique internationale* mai 1937.)

HENRY (R.). — « Le problème éthiopien et la Grande- Bretagne ». (*Européen*, 15 mai 1936.)

HOUGTON. — « Situation actuelle de la Société des Nations ». (*Centre Européen de la dotation Carnégie*, 1936.)

Humanité, 19 octobre 1935.

ICHAC. — « L'Angleterre, l'Égypte et l'Italie devant le problème du lac Tsana ». (*Illustration*, 20 juin 1936.)

Illustration. — « La tragédire d'Addis-Abeba contée par un témoin » (6 juin 1936).

Information (3 septembre 1935).

JALABERT. — « Images d'Éthiopie. Sous le signe du lion mitré ». (*Etudes*, 5 juin 1935.)

JONES (A. H. M.). — « Histoire de l'Abyssinie des origines à nos jours » (Paris, 1935).

Journal de la marine marchande. — « Des incidences maritimes de la guerre italo-éthiopiennes » (24 octobre 1935).

Journal des Débats, 4 août 1935.

Journal des Economistes — Chronique « Le conflit italo-abyssin » (septembre-octobre 1935).

Journal Officiel de la S. D. N. et Suppléments spéciaux, nos 145 à 150.

Journée industrielle. — « Le conflit italo-abyssin au point de vue anglais» (12 octobre 1935).

— « Les sanctions » (13-14 octobre 1935).

— « Comment s'effectue la réaction italienne contre les sanctions » (19 novembre 1935).

— « Les sanctions économiques et le commerce français » (9 janvier 1936).

Jouvenel (de). — « Les trois victoires de l'Angleterre dans le conflit italo-éthiopien ». (*Europe Nouvelle*, 26 octobre 1935.)

Kroell. — « Les pratiques de guerre aérienne dans le conflit italo-éthiopien ». (*Revue générale de droit aérien*, avril-juin 1936.)

La Brière (Y.). — « Histoire religieuse du temps présent. Entre la paix et la guerre ». (*Etudes* 5 octobre 1935.)

La Bruyère (René). — « L'Angleterre et l'Italie en Méditerranée ». (*Le Capital*, 16 septembre 1935.)

— « La position stratégique du conflit italo-éthiopien ». (*Le Capital*, 25 octobre 1935.)

— « Examen de conscience franco-britannique ». (*Le Capital*, 24 décembre 1935.)

Lachin. — « Le différend entre l'Italie et l'Éthiopie ». (*Affaires Étrangères*, janvier 1935. »

Lachin et Weliachew. — « L'Éthiopie et son destin » (Paris, 1935).

Lamare. — « Les richesses minérales de l'Éthiopie ». (*Illustration*, 28 septembre 1935).

Laporte (H.). — « La Société des Nations ». (*Revue de France*, 1er janvier 1936.)

La pradelle (de). — « Le conflit italo-éthiopien ». (*Revue de droit international*, 1935.)

— « La guerre italo-abyssine et le respect des lois de la guerre ». (*Revue générale de droit aérien*, janvier-mars 1936.)

Lechartier. — « Ce que sera la neutralité des États-Unis en cas de conflit italo-éthiopien ». (*Ordre*, 26 août 1935.)

Lechenperg. — « Avec les Italiens en Étythrée ». (*National Geographic Magazine*, septembre 1935.)

Le Fur. — « La Société des Nations et la crise actuelle ». (*Académie des Sciences morales et politiques*, juillet-août 1934.)

Legendre. — « Les causes de la tension anglo-italienne ». (14 octobre 1935).

Lemonon. — « La valeur économique de l'Éthiopie ». (*Journal des Economistes*, mars-avril 1937.)

Leroux de Laroche. — « La question éthiopienne ». (*Politica*, août-septembre 1935.)

Lespagnol. — « Les pays sous Protectorat et le problème des sanctions ». (*Européen*, 29 novembre 1935.)

Lessona. — « Le bilan du ministère de l'Afrique italienne ». (*Revue économique internationale*, mai 1937.)

Lewis. — « L'Afrique fantôme ».

LITVINOV. — « Les causes principales de l'insuccès de l'application des articles 10 et 16 du Pacte de la Société des Nations ». (*Revue de droit international, de science diplomatique et politique*, avril-juin 1936.)

LLOYD GEORGE. — « L'effondrement final de la S. D. N. » (*Le Mois*, 1er août-1er septembre 1935.)

LOISEAU. — « Le Saint-Siège et le conflit italo-éthiopien. » (*Europe Nouvelle*, 18 janvier 1936.)

LOMBARD. — « Le conflit italo-abyssin. La position des Puissances et l'avenir de la S. D. N. » (*Revue politique et parlementaire*, 10 octobre 1935.)

MARES (de). — « La question éthiopienne ». (*Revue de Paris*, 1er septembre 1935.)

MARTENS (de). — « Recueil général des Traités ».

Matin (Le). — 10 mai 1935, 23 août 1935, 1er, 2, 3, 9 septembre 1935.

MAYOR (Y.). — « Les ressources de l'Éthiopie ». (*Exportateur français*, 8 octobre 1936.)

MENNEVÉE (R.). — « Histoire du conflit italo-éthiopien ». (*Documents politiques, diplomatiques et financiers*, septembre 1935, décembre 1936.)

Messager du Commerce. — « Agriculture française et les sanctions » (9 décembre 1935).

MEYER. — « La position de l'Égypte dans le conflit italo-éthiopien ». (*Le Temps*, 4 août 1935.)

Le Mois. — « Le différend italo-éthiopien » (1er février-1er mars 1935).

— « L'évolution éthiopienne » (1er avril-1er mai 1935).

— « S. M. l'Empereur d'Éthiopie ou le Roi des Rois au travail » (1er juin-1er juillet 1935).

— « Le conflit italo-éthiopien et ses aspects internationaux » (1er juin-1er juillet 1935).

— « L'inquiétant développement du conflit italo-éthiopien » (1er juillet-1er août 1935).

— « Les positions italienne et anglaise devant la question de l'Abyssinie » (1er août-1er septembre 1935).

— « L'Europe devant le conflit italo-éthiopien » (1er septembre-1er octobre 1935).

— « En Éthiopie. Les forces en présence et les opérations militaires » (1er novembre-1er octobre 1935).

— « Les sanctions économiques de la S. D. N. » (1er novembre-1er décembre 1935).

— « Les deux pôles de la politique européenne : le Nil et le Rhin » (1er avril-1er mai 1936).

— « La victoire italienne en Éthiopie et ses enseignements militaires » (1er mai-1er juin 1936).

— « L'Europe et la S. D. N. devant la victoire italienne et le « fait » allemand » (1er mai-1er juin 1936).

— « La situation européenne et la crise genevoise » (1er juin -1er juillet 1936).

MONFREID (De). — « Le drame éthiopien » (Paris, 1935).

Moniteur des intérêts matériels. — « La fin des sanctions » (15 juillet 1936).
Naudau et Remond. — « Les hostilités en Éthiopie ». (*Illustration*, 12 octobre et suivants.)
Niessel (Général). — « Les opérations en Éthiopie ». (*Revue des Deux Mondes*, 15 novembre 1935.)
The Observer, 25 août 1935, 15 septembre 1935, 22 septembre 1935, 29 septembre 1935.
Osusky (S.). — « La réforme de la S. D. N. » (*Esprit international*, juillet 1936.)
Park. — « Ethiopia ». (*National Geographic Magazine*, juin 1935.)
Pastre. — « En Abyssinie avec les Italiens ». (*Revue Hebdomadaire*, 5 octobre 1935.)
Pearson (Léon M.). — « Les États-Unis et l'embargo ». (*Europe Nouvelle*, 23 novembre 1935.)
Percheron. — « L'année italienne ». (*Revue de France*, 15 octobre 1935.)
— « Les clefs de l'Afrique ». (*Revue de France*, 1er novembre 1935.)
Pernot (Maurice). — « Les peuples de couleur et l'Abyssinie ». (*Le Capital*, 14 août 1935.)
— « L'affaire éthiopienne : l'Égypte et la Méditerranée ». (*Revue des Deux Mondes*, 1er janvier 1936.)
Pervouchine. — « La chasse aux concessions en Abyssinie ». (*Le Mois*, 1er septembre-1er octobre 1935.)
Peyret. — « L'Italie après la campagne éthiopienne ». (*Journée industrielle*, 18 novembre 1936.)
Picard (Roger). — « Les sanctions et le commerce franco-italien ». (*Orientation économique*, 4 janvier 1936.)
Pinon (René). — « L'Europe et l'Éthiopie ». (*Le Capital*, 3 juillet 1935.)
— « Le Crépuscule des dictateurs ». (*Le Capital*, 16 août 1935.)
Pope. — « Les États-Unis et le conflit italo-éthiopien ». (*Le Soir*, 28 septembre 1935.)
Prelot. — « L'Empire fasciste » (Paris, 1936).
Ray (J.). — « Commentaire du Pacte de la S. D. N. ».
Résumé mensuel des travaux de la S. D. N., année 1935, nos 1 à 12 ; année 1936, nos 1 à 7.
Réveil économique. — « Sanctions économiques et commerce franco-italien » (23 octobre 1935).
Revue de Droit international, (Chroniques, juillet-septembre 1936).
Revue de France. — (L'Italie fasciste en l'an 14, no du 15 juin 1936).
— « La question italo-abyssine », par X... (15 août 1935).
— « L'Italie entre la guerre et la paix », par X... (1er mars 1936).
Revue Economique. — « Le régime juridique international de Suez et les sanctions » (10 novembre 1935).
Revue générale de Droit aérien. — « S. D. N. Le conflit italo-éthiopien » (avril-juin 1936).
Revue générale de Droit international public. — Documents sur le conflit italo-éthiopien (janvier-février 1936 et mars-avril 1936).
Revue Industrielle. — « La population et le commerce de l'Éthiopie » (novembre 1935).
Revue militaire française. — « Armée éthiopienne » (août 1935).

Revue politique et parlementaire. — (Chroniques de politique extérieure 10 août 1935, 10 septembre 1935, 10 novembre 1935, 10 janvier 1936, 10 mai 1936, 10 juin 1936 et 10 juillet 1936).

ROCHEFORT. — « L'affaire éthiopienne et l'expansion coloniale italienne ». (*Revue Hebdomadaire*, 15 juin 1935.)

ROOSEVEL. — « Les sanctions et l'Europe ». (*Le Mois*, 1er janvier-1er février 1936.)

ROUARD DE CARD. — « L'Éthiopie au point de vue du droit international » (Paris, 1928).

ROULAND (E.). — « Le développement des sanctions. » (*Journal des Economistes*, novembre-décembre 1935.)

ROUSSEAU (Ch.). — « L'application des sanctions contre l'Italie et le droit international ». (*Revue de Droit international et de Législation comparée*, 1936, n° 1.)

— « Le conflit italo-éthiopien ». (*Revue générale de Droit international public*, septembre-octobre 1936.)

SAROLEA. — « Seize ans de Société des Nations ». (*Revue de Paris*, 15 juin 1936.)

SAVADJIAN. — « La Yougoslavie et les sanctions économiques ». (*Européen*, 1er novembre 1935.)

SCELLE. — « La politique extérieure française et la S. D. N » .(*Année politique française et étrangère*, décembre 1935.)

Sole (*Il*). — « Résumé des griefs de l'Italie contre l'Éthiopie » (5 septembre 1935).

Star (*The*). — 14 mai 1935.

Temps (*Le*). — « Le conflit italo-éthiopien » (2, 18 janvier, 12, 15, 18, 19 février, 2, 16, 20 mars, 3, 13, 25 avril, 12, 16, 17, 23, 24, 25, 29 mai, 4, 14, 15, 16, 17, 19 juin 1935, 24, 31 juillet 1935, 16, 18, 31 août, 1, 22, 25, 26 septembre 1935, 7, 9, 10, 11, 24 octobre 1935).

Tendance (*La*), 18 février 1935, 20 mai 1935, 1er, 9, 22 juillet 1935.

Usine. — « A propos des sanctions contre l'Italie » (7 novembre 1935).

— « Les sanctions et nos exportations industrielles en Italie » (21 novembre 1935).

— « Les sanctions économiques contre l'Italie » (5 décembre 1935).

— « La défense contre les répercussions des sanctions économiques contre l'Italie » (19 décembre 1935).

VALLAUX. — « L'Abyssinie, le peuple, les ressources minérales ». (*Exportateur français*, 19 décembre 1935.)

VAUCHER. — « Le nouvel Empire d'Éthiopie ». (*Illustration*, 4 juillet 1936.)

VAUCHER (Paul) et SIRIEX (P. H.). — « L'opinion britannique, la S. D. N. et la guerre éthiopienne » (Paris, 1936).

VERAX. — « La baron Aloisi ». (*Revue des Deux Mondes*, 1er février 1936.)

Vie Financière. — « L'Italie et les Sanctions » (15 juin 1936).

ZIMMERN (Alfred). — « L'avenir de la S. D. N. » (*Esprit International*, janvier 1936.)

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION. 1

CHAPITRE PREMIER. — **Les origines du conflit italo-éthiopien.** . . 5

Section I. — Les causes réelles du conflit 5

Section II. — Le prétexte. 18

CHAPITRE II. — **Les tentatives de conciliation** 30

Section I. — La résolution du Conseil de la S. D. N. du 19 janvier 1935 30

Section II. — Les négociations directes entre l'Italie et l'Éthiopie. 35

CHAPITRE III. — **L'Arbitrage.** 49

Section I. — Les résolutions du Conseil de la S. D. N. du 25 mai 1935. 49

Section II. — L'échec de la première Commission de conciliation et d'arbitrage 58

Section III. — La session du Conseil de la S. D. N. de juillet-août 1935. 71

Section IV. — La décision de la Commission d'arbitrage . . . 80

CHAPITRE IV. — **Le conflit devant le Conseil de la S. D. N.** . . . 92

Section I. — La situation avant la session du Conseil : la Conférence Tripartite ; l'incident de la concession Rickett 92

Section II. — Les réunions du Conseil des 4, 5 et 6 septembre 1935. 98

Section III. — Le Comité des Cinq 107

Section IV. — La séance du Conseil de la S. D. N. du 25 septembre 1935 et la formation du Comité des Treize 128

CHAPITRE V. — La condamnation de l'Italie par le Conseil de la S. D. N. 133
Section I. — L'agression italienne. 133
Section II. — Les séances du Conseil de la S. D. N. du 5 octobre 1935. La nomination du Comité des Six. 146
Section III. — L'adoption du rapport du Comité des Treize et du rapport du Comité des Six par le Conseil de la S. D. N. 158

CHAPITRE VI. — La condamnation de l'Italie par l'Assemblée générale de la S. D. N. 167

CHAPITRE VII. — Les sanctions 187
Section I. — Le Comité des Dix-huit et l'étendue générale d'application des sanctions 187
Section II. — L'embargo sur les armes de guerre à destination de l'Italie. 204
Section III. — Les mesures financières 215
Section IV. — Les mesures économiques. 223
Section V. — L'appui mutuel. 248

CHAPITRE VIII. — L'extension des sanctions. 257
Section I. — L'embargo sur le pétrole 257
Section II. — La question de la «fermeture» du canal de Suez. 269

CHAPITRE IX. — Les ultimes tentatives de conciliation et le plan Laval-Hoare. 275

CHAPITRE X. — La levée des sanctions 289

CONCLUSION. — L'échec de la S. D. N. 301

BIBLIOGRAPHIE 307

2419. — EVREUX, IMPRIMERIE HÉRISSEY. — 12-37

IMPRIMERIE
HÉRISSEY
: ÉVREUX :